

DIE DEUTSCHE BUNDESPOST IM SPANNUNGS- FELD GEGENSÄTZLICHER ANFORDERUNGEN

Ein Beitrag zur Diskussion über die unter-
nehmensweise Führung des Post- und
Fernmeldewesens

Günter Orlik

1972



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553803_0063

Dissertationsdruck- und Verlagsanstalt

Werner Blasaditsch · 89 Augsburg · Theodor-Heuß-Platz 3 · Tel. (0821) 25563

**DIE DEUTSCHE BUNDESPOST IM SPANNUNGSFELD
GEGENSÄTZLICHER ANFORDERUNGEN**

Ein Beitrag zur Diskussion über die unternehmungsweise Führung des Post- und Fernmeldewesens

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät

der Ludwig-Maximilians-Universität

zu München

vorgelegt von

Günter Orlik

1971



Referent: Professor Dr. Karl Oettle

Korreferent: Professor Dr. Edmund Heinen

Tag der mündlichen Prüfung: 14.2.1972

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
A. Die Bedeutung der Deutschen Bundespost als öffentlicher Betrieb in der Bundesrepublik Deutschland	1
I. Die Stellung der Deutschen Bundespost in der westdeutschen Wirtschaft	1
1. Grundfragen der Betätigung öffentlicher Betriebe in marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen	3
2. Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens	7
a) Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche im Postwesen	11
b) Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche im Fernmeldewesen	14
II. Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage der Deutschen Bundespost	17
B. Zum öffentlich-wirtschaftlichen Zielsystem der Deutschen Bundespost	31
I. Anforderungen verschiedener Interessenten an die Deutsche Bundespost	38
1. Anforderungen betriebsinterner Interessenten	39
a) Anforderungen des Bundes als Eigentümer	39
b) Anforderungen der Betriebsleitung	62
(1) Anforderungen der primären Betriebsleitung	64
(2) Anforderungen der sekundären Betriebsleitung	73
c) Anforderungen des Personals	81
2. Anforderungen betriebsexterner Interessenten	88
a) Anforderungen der Kunden	89
(1) Anforderungen der privaten Wirtschaft als Kunden	90
(2) Anforderungen der privaten Haushalte als Kunden	96

	Seite
b) Anforderungen der Lieferanten und Fremdkapitalgeber	100
c) Anforderungen der Konkurrenten	105
d) Anforderungen der Berater	109
e) Anforderungen der Länder und Gemeinden	113
3. Zur Unvereinbarkeit verschiedener Anforderungen	115
II. Das gegenwärtige Zielsystem der Deutschen Bundespost	119
1. Die unterschiedlichen Ziele privater Unternehmungen und öffentlicher Betriebe	119
2. Ziele der Deutschen Bundespost	123
a) Ziele der Deutschen Bundespost nach Teilaufgaben der betrieblichen Leistungs- und Finanzpolitik	128
(1) Darbietungsziele	128
(aa) Bedarfsdeckungsziele	128
(bb) Bedarfslenkungsziele	137
(cc) Be- und Entlastungsziele	139
(2) Sicherungsziele	143
b) Selbständigkeitsziele der Deutschen Bundespost	146
c) Die Abstimmungs- und Konkretisierungsbedürftigkeit der Ziele der Deutschen Bundespost	147
C. Der Wandel des Zielsystems der Deutschen Bundespost beim Übergang zu unternehmungsweiser Führung und deren mögliche Auswirkungen	153
I. Die Umgestaltung des Zielsystems der Deutschen Bundespost	153
1. Stärkere Betonung des Gewinn- und Umsatzstrebens	154
2. Verstärkte Bedeutung des finanzwirtschaftlichen Sicherheitsstrebens	157
3. Die Bedeutung sonstiger Ziele, insbesondere des Selbständigkeitsstrebens und des Prestigestrebens	160
II. Vorbedingungen einer unternehmungsweisen Führung der Deutschen Bundespost	163
1. Wegfall von Betriebspflicht, Beförderungspflicht und Tarifpflicht	163

	Seite
2. Beseitigung des Beförderungsvorbehalts im Postwesen	165
3. Schaffung einer Unternehmungsverfassung	168
4. Verfolgung des Postulats der Kostendeckung für einzelne (Teil-) Dienstzweige	173
III. Mögliche Auswirkungen einer unternehmungsweisen Führung der Deutschen Bundespost und deren Beurteilung	181
1. Mögliche Auswirkungen einer erwerbswirtschaftlich orientierten Entgeltpolitik	182
2. Mögliche Auswirkungen einer unternehmungsweisen Führung auf die Leistungspolitik	188
a) Der Abbau von Dienstbereitschaft bei gegebener Kapazität und dessen Folgen	189
b) Der Einfluß erwerbswirtschaftlicher Gesichts- punkte auf die Investitionspolitik und dessen Folgen	198
D. Kaufmännische Führung der Deutschen Bundespost als Alternative zur unternehmungsweisen Führung	203
Anhang (Tabellenteil)	206
Abkürzungsverzeichnis	220
Literaturverzeichnis	222

A. Die Bedeutung der Deutschen Bundespost als öffentlicher Betrieb in der Bundesrepublik Deutschland

I. Die Stellung der Deutschen Bundespost in der westdeutschen Wirtschaft

Öffentliche Betriebe begegnen in zunehmendem Maß öffentlichem Interesse, und zwar um so mehr, je größer ihre jährlich ausgewiesenen Verluste sind. Insbesondere die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost, die nicht nur innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch zumindest innerhalb Europas zu den größten Dienstleistungsbetrieben zählen ¹⁾, werden kritisch betrachtet. Dazu hat allerdings nicht nur die wirtschaftliche Lage dieser beiden Betriebe beigetragen - die Deutsche Bundesbahn schloß seit Jahren mit Defiziten ab, während bei der Deutschen Bundespost immer wieder Gewinnjahre mit Verlustjahren abwechselten ²⁾ -, sondern nicht zuletzt auch die (partielle) Konkurrenzsituation gegenüber der privaten Wirtschaft, in der sich Bundesbahn und Bundespost befinden. Die Konkurrenten und sonstigen Interessenten der beiden Betriebe weisen immer wieder auf tatsächliche und vermeintliche Benachteiligungen privater Unternehmungen im Vergleich zu diesen öffentlichen Betrieben hin, so z.B. auf die weitgehende Steuerbefreiung der Deutschen Bundespost ³⁾, die zu ungleichen Bedingungen und damit

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen: WALZ, B., Die statistischen Größenordnungen der DBP in volkswirtschaftlicher Sicht, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 90 f.

²⁾ Die Gewinn- und Verlustsituation der Deutschen Bundespost wird in Punkt A. II. behandelt (S. 17 ff. dieser Arbeit).

³⁾ Vgl. z.B. FRENTZEL, G., Die gewerbliche Betätigung der öffentlichen Hand. Ein Problem des Wirtschaftsverfassungsrechts, Bonn 1958, S. 36 ff. Vgl. dazu aber insbesondere im Hinblick auf die Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht: WOHLFART, R., Die Gründe für die Befreiung der Deutschen Bundespost von der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer), in: Archiv PF, 21. Jg. (1969), S. 31-43.

Wird nur einseitig auf die Steuerbefreiung der DBP hingewiesen, so wird allerdings übersehen, daß die Bundespost gemäß § 21 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (PostVwG) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I, S. 676) eine spezifische - steuerähnliche - Ablieferung an den Bund erbringen muß, die nach den Einnahmen bemessen wird.

Auch der Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (PostVerfGE), Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/1385 vom 6.11.1970, sieht in § 32 diese Ablieferung vor.

zur Bevorzugung öffentlicher Betriebe führten ¹⁾. Mit dererlei Argumenten soll nachgewiesen werden, daß öffentliche Betriebe eine Art Fremdkörper in dem derzeitigen marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland darstellen ²⁾ und daß öffentliche Betriebe, wenn sie schon nicht privatisiert werden, wenigstens nach erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen, d.h. unternehmungsweise geführt werden müssen ³⁾ ⁴⁾.

-
- ¹⁾ Hier und im folgenden soll von öffentlichen Betrieben, nicht aber von öffentlichen Unternehmungen gesprochen werden. Das ergibt sich aus GUTENBERGs Unternehmungsbegriff, der das erwerbswirtschaftliche Prinzip als unabdingbare Komponente enthält, während - echte - öffentliche Betriebe andere als erwerbswirtschaftliche Ziele verfolgen.
Vgl. GUTENBERG, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1: Die Produktion, 17. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York 1970, S. 452 ff. (im folgenden zitiert als: Produktion). Siehe dazu auch: SPOHN, K., Der ökonomische Charakter der "öffentlichen Unternehmung", in: Finanzarchiv, NF, Bd. 12 (1950/51), S. 300 ff.; OETTLE, K., Ziele, Mittel und Orientierungshilfen der Gebührenpolitik, in: Der Gemeindehaushalt, 63. Jg. (1962), S. 218 f. (im folgenden zitiert als: Gebührenpolitik), sowie spätere Veröffentlichungen desselben Autors.
- ²⁾ Vgl. dazu statt vieler: HORAK, H., Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln-Opladen 1964, S. 58 ff.; FRENTZEL, G., a.a.O., insbes. S. 38 ff.; HAMM, W., Kollektiveigentum. Die Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, Heidelberg 1961, insbes. S. 258 f. und S. 273 ff. (im folgenden zitiert als: Kollektiveigentum). Vgl. dazu aber auch: HAX, K., Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 27 (1968), S. 37 ff.
- ³⁾ Vgl. HAMM, W., Kollektiveigentum, a.a.O., S. 168 ff. Diese Einstellung kommt auch zum Ausdruck in dem Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/203, insbes. S. 9 und S. 145 ff. (im folgenden zitiert als: Sachverständigen-Gutachten). Seit Oktober 1969 hat sich auch die Bundesregierung für eine verstärkte politische Unabhängigkeit der DBP ausgesprochen; vgl. z.B. BRANDT, W., Regierungserklärung vom 28. Okt. 1969, abgedruckt in: Bonner Almanach 1970, Bonn 1970, S. 28. Siehe dazu auch schon: DOLLINGER, W., Die wirtschaftliche Situation der DBP und ihre Position in der deutschen Volkswirtschaft, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 919 (im folgenden zitiert als: Situation der DBP).
- ⁴⁾ Dahinter steht oft die Ansicht, daß die öffentliche Hand unfähig sei, ökonomische Probleme zu lösen. Vgl. etwa GROSS, H., Das Jahrzehnt des Unternehmers, in: HB Nr. 250 vom 31.12.1969.

Diese Forderung erscheint zunächst plausibel; es ist jedoch denkbar, daß ihre Realisierung zu nicht gewünschten Ergebnissen führt. In der vorliegenden Arbeit soll daher für die Deutsche Bundespost der Versuch unternommen werden, die wichtigsten Anforderungen, die von verschiedenen Personen bzw. Institutionen an diese herangetragen werden, sowie die möglichen Auswirkungen einer (verstärkt) unternehmungsweisen Führung herauszuarbeiten. Bevor wir jedoch solche Fragen behandeln, erscheint es uns erforderlich, einige Überlegungen allgemeinerer Art anzustellen.

1. Grundfragen der Betätigung öffentlicher Betriebe in marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen

Die Kritik an der Betätigung öffentlicher Betriebe setzt häufig daran, daß - wie schon erwähnt wurde - staatliche Wirtschaftstätigkeit dem Wesen der Marktwirtschaft fremd sei; allerdings wird in der Regel anerkannt, daß ein geordneter Wirtschaftsablauf heute ohne staatliche Eingriffe nicht mehr möglich ist ¹⁾. Dies gilt insbesondere dann, wenn von der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft ausgegangen wird, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland besteht ²⁾. In Frage gestellt wird jedoch häufig, daß öffentliche Betriebe geeignete Mittel des Staates sind, um in den Wirtschaftsablauf einzugreifen; andere Instrumente der allgemeinen Staats- und Wirtschaftspolitik werden für effizienter gehalten ³⁾. Hier müssen wir allerdings differenzieren und ver-

¹⁾ Vgl. insbesondere HORAK, H., a.a.O., S. 75 ff. und HAMM, W., Kollektiv-eigentum, a.a.O., S. 258 f. und S. 273 ff.

²⁾ Auf die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft wollen wir hier nicht näher eingehen; vgl. zu ihren Merkmalen statt vieler MÜLLER-ARMACK, A., Soziale Marktwirtschaft, in: HdSW, 9. Bd., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 390-392; SERAPHIM, H.-J., Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, Frankfurt a.M. 1957, S. 184-186; MOLITOR, B., Soziale Marktwirtschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jahr (1958), Tübingen 1958, S. 57 ff. sowie GIERSCHE, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. I: Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 188-190.

³⁾ Vgl. dazu vor allem HAMM, W., Kollektiveigentum, a.a.O., S. 258 f. und S. 276 ff. Dieser These kann u.E. aber nur unter Vorbehalten gefolgt werden; das haben in neuerer Zeit nicht zuletzt im Frühjahr 1970 die Debatten um die (Nicht-)Anwendung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und

schiedene Bereiche der staatlichen Wirtschaftstätigkeit unterscheiden. Soweit die Existenzberechtigung und die Eignung solcher Betriebe bestritten wird, die sich lediglich aus historischen Gründen im Eigentum des Staates befinden und deren Aufgabe die Erzielung und Abführung von Gewinnen an den Eigentümer ist, haben wir der Kritik nichts entgegensetzen, da eine unbeschränkte, insbesondere eine erwerbswirtschaftliche, Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland auf Grund der bestehenden Rechtslage nicht zulässig ist ¹⁾.

Es gibt aber immer wieder Aufgaben, deren Erfüllung aus gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gründen angestrebt wird, für deren Realisierung

Fortsetzung zu Fußnote 3, S. 3

des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, BGBl. I, S. 582 ("Stabilitätsgesetz") gezeigt, das eine Vielzahl wirtschaftspolitischer Instrumente insbesondere für die Konjunktursteuerung vorsieht, die bisher aber für eine Konjunkturdämpfung nicht oder nur nach langem Zögern eingesetzt wurden. — Zur Stellung der öffentlichen Betriebe vgl. auch: DIECK, M., Sind die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in die Konzeption der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland integriert?, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 39. Jg. (1970), S. 397 ff.

- ¹⁾ Dieses Problem wird in der juristischen Literatur ausführlich behandelt; hier sei verwiesen auf ein neueres Werk, das sich ausschließlich mit der (juristischen) Problematik öffentlicher Betriebe befaßt: PÜTTNER, G., Die öffentlichen Unternehmen - Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad Homburg-Berlin-Zürich 1969, S. 123 ff., insbes. S. 148 ff., S. 170 f. und S. 188 ff. Während PÜTTNER auf Grund seiner Überlegungen und an Hand einer eingehenden Prüfung der einschlägigen juristischen Literatur dazu kommt, daß für die Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand in der BRD Beschränkungen vorliegen, bezieht BETTERMANN die Position, daß die Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand (nahezu) unbeschränkt ist. Vgl.: BETTERMANN, K.A., Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand, Beiträge zu Art. 12 I, 15, 19 III GG, in: Berliner Festschrift für E. Hirsch, Berlin 1968, S. 1-24, insbes. S. 24 (vgl. dazu aber die Stellungnahme PÜTTNERs, a.a.O., S. 141 ff.). Vgl. auch: EMMERICH, V., Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg-Berlin-Zürich 1969, S. 86 ff. sowie RUPP, H.H., Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühr und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Rechtsgutachten, o.O.o.J. (1971), S. 33 ff.

sich allerdings private Unternehmer - aus welchen Gründen auch immer - nicht oder nicht in dem erforderlichen quantitativen und qualitativen Umfang bereitfinden. Immer dann also, wenn Leistungen von Privaten entweder gar nicht oder aber nicht in der gewünschten Weise erstellt werden, ist es Sache der öffentlichen Hand, die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Zwar ist dieser Grundsatz bei uns bisher nur für die Gemeindewirtschaft festgelegt ¹⁾, für die Tätigkeit von Betrieben der Länder und des Bundes aber in der Zwischenzeit auch anerkannt worden ²⁾. Nur dann aber, wenn eine als erforderlich angesehene Leistung, die von privaten Unternehmungen nicht oder nicht im gewünschten Umfang erbracht wird, von Betrieben der öffentlichen Hand erstellt wird, kann man davon sprechen, daß ein "echter" öffentlicher Betrieb vorliegt, ein Betrieb also, der seine Leistung primär im öffentlichen Interesse und nicht aus Verdienstinteressen erbringt ³⁾.

-
- ¹⁾ Vgl. dazu die Bestimmungen von § 67 der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) vom 30. Januar 1935, RGBl. I, S. 49 sowie ihrer Nachfolgebestimmungen, wie z.B. der Bayerischen Gemeindeordnung (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Jan. 1952, Bereinigte Sammlung des Bayer. Landesrechts I, S. 461, Art. 75, Abs. 1). Die hier maßgeblichen Vorschriften der Gemeindeordnungen der BRD sind abgedruckt in: SURÉN, F.-K., Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik, Bd. II: Gemeindewirtschaftsrecht, Köln-Berlin-München-Bonn 1960, S. 139 ff. Siehe auch: SCHMID, C./BRONNER, O., Gemeindewirtschaftsrecht, 8. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1968.
- ²⁾ Vgl. dazu: BÜLCK, H., Öffentliche Unternehmen im deutschen und europäischen Recht, in: Verwaltung mit Unternehmen, Baden-Baden 1968, S. 31. Siehe auch: OETTL, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Dienstleistungen in Theorie und Praxis, Festschrift für O. Hintner, hrsg. von H. Linhardt u.a., Stuttgart 1970, S. 33; AUGUSTIN, [...] (Hrsg.), Gemeinsame wirtschaftliche Grundregeln in privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Göttingen 1958, S. 117. - In der älteren Literatur finden sich Ausführungen, die in dieselbe Richtung weisen; hier seien statt vieler genannt: KNIES, K., Der Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857, S. 247; van der BORGHT, R., Das Verkehrswesen, Leipzig 1894, S. 66; SALTZEW, M., Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930, S. 18 ff. Siehe auch zusammenfassend: KELLER, Th., Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, in: HdF, 2. Aufl., 2. Bd., Tübingen 1956, S. 161 ff., insbes. S. 163 ff. u. S. 182 ff.
- ³⁾ Vgl. dazu insbes. Punkt B. II. 1 dieser Arbeit (S.119ff.).

Wir sprechen daher nicht schon dann von einem öffentlichen Betrieb, wenn Eigentum der öffentlichen Hand vorliegt, sondern erst dann, wenn ein Betrieb spezifisch öffentlich-wirtschaftliche Ziele verfolgt ¹⁾ ²⁾. Wenn in dieser Arbeit im folgenden von öffentlichen Betrieben gesprochen wird, so sind stets nur "echte" öffentliche Betriebe gemeint, nicht aber solche Betriebe, die sich zwar im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, für die aber keine öffentlich-wirtschaftliche Aufgabe existiert. Die Deutsche Bundespost ist ein öffentlicher Betrieb, der mit seiner Wirtschaftstätigkeit andere Ziele verfolgt als erwerbswirtschaftliche Unternehmungen ³⁾; das Zielsystem der Bundespost weicht daher vom Zielsystem erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen ab, was sich nicht nur auf die Leistungswirtschaft, sondern auch auf die Finanzwirtschaft dieses Betriebes auswirkt ⁴⁾. Da die Deutsche Bundespost aber besondere Ziele verfolgt, erscheinen Bestrebungen, in verstärktem Maße eine unternehmungsweise Führung durchzusetzen, nicht ohne weiteres geeignet, die Rationalität des Handelns dieses Betriebes zu erhöhen. Wir werden daher in dieser Arbeit unter anderem zu prüfen haben, inwieweit die Anwendung privatwirtschaftlicher Grundsätze für die Führung eines öffentlichen Betriebes angebracht ist und inwieweit sie verfehlt erscheinen muß. Zuvor sind jedoch einige Fragen zu behandeln, die mit der gegenwärtigen Wirtschaftsgebarung der Deutschen Bundespost zusammenhängen.

-
- 1) Wesentliches Kriterium für einen öffentlichen Betrieb in unserem Sinne ist also das Vorliegen eines spezifisch öffentlich-wirtschaftlichen Zieles und nicht das Eigentum. Vgl. dazu OETTLE, K., Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 246 (im folgenden zitiert als: Zielsetzungen) und andere Veröffentlichungen desselben Autors. Vgl. auch JOHNS, R., Betriebe, öffentliche, in: HdSW, 2. Bd., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959, S. 49 f.; LOHMANN, M., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Tübingen 1964, S. 215, und METZ, G., Wesen und Aufgaben der Betriebe des öffentlichen Wirtschaftsbereichs, Diss. Mannheim 1960, S. 9 ff. und S. 87.
 - 2) In der juristischen Literatur wird dagegen i.d.R. das Kriterium des öffentlichen Eigentums als ausreichend angesehen; vgl. z.B. PÜTTNER, G., a.a.O., insbes. S. 44-46.
 - 3) Zum Zielsystem der DBP vgl. Punkt B. II. 2 dieser Arbeit (S. 123 ff.).
 - 4) Zur Unterscheidung von Leistungswirtschaft und Finanzwirtschaft vgl. SCHÄFER, E., Die Unternehmung, 7. Aufl., Köln-Opladen 1970, S. 168 ff. und S. 324 sowie andere Veröffentlichungen desselben Autors.

2. Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens

In der Diskussion um Fragen der Deutschen Bundespost wird häufig gesagt, daß sie ein Monopolbetrieb sei ¹⁾ und sich auch dementsprechend verhalte ²⁾. Geht man von der ursprünglichen Bedeutung des Begriffs "Monopol" als dem Alleinverkauf oder dem Alleinangebot von Leistungen aus ³⁾, so kann man allerdings dieser Ansicht nur mit Einschränkungen folgen; das gilt nicht nur dann, wenn man die Deutsche Bundespost im internationalen Rahmen und im Rahmen von Wirtschaftsgemeinschaften sieht ⁴⁾, sondern auch dann, wenn

-
- 1) Statt vieler Veröffentlichungen seien zu dieser Problematik genannt: o.V., Ist die Deutsche Bundespost ein Monopolbetrieb?, in: Bulletin, Nr. 44 vom 4.3.1961, S. 401 f.; o.V., Hat die Bundespost ein Monopol?, in: Bulletin, Nr. 35 vom 25.2.1965, S. 274; STEINMETZ, H., Für und wider das Postmonopol, in: JdP, 18. Jg. (1968), Bad Windsheim 1968, S. 9 ff.
 - 2) Vgl. etwa: BAEHRING, B., Defizit im Briefkasten, in: Mannheimer Morgen, Nr. 206 vom 16.11.1962; HÜBNER, W., Post-Management, in: HB, Nr. 125 vom 4./5.7.1969; KLÜBER, H., Monopolbetriebe und Leistungsabbau, in: Kommunalwirtschaft, Jg. 1968, S. 52; URBAN, A., Industrieansiedlung an der Lippe, in: HB, Nr. 237 vom 9.12.1968.
 - 3) Wir wollen an dieser Stelle also nur die Bundespost als Angebotsmonopolistin, nicht aber auch als Nachfragemonopolistin (z.B. bei der Nachfrage nach Fernmeldeanlagen) behandeln.
 - 4) Die Problematik der Betätigung der DBP im internationalen Rahmen und im Rahmen von Wirtschaftsgemeinschaften (hier: EWG) soll in dieser Arbeit nicht weiter verfolgt werden. Das läßt sich damit begründen, daß die Betätigung der DBP in internationalen Vereinigungen (wie Weltpostverein, Internationale Fernmelde-Union und Europäische Konferenz der Verwaltungen für das Post- und Fernmeldewesen) in erster Linie auf die Tarife im Auslandsverkehr und die Zusammenarbeit mit anderen Postverwaltungen gerichtet ist und nicht auf den Betriebsablauf in der BRD. Daß die Betätigung der DBP in der EWG nicht behandelt wird, ergibt sich daraus, daß für die Postverwaltungen im EWG-Vertrag keine besonderen Regelungen vorgesehen sind und bisher eine Zusammenarbeit über die Maßgabe der internationalen Vereinigungen hinaus kaum gegeben ist. Zu den internationalen Vereinigungen siehe statt vieler: KÄMMERER, L./LEHMANN, H., Verwaltungsdienst, Teil 1: Grundlagen des Verwaltungsdienstes, 4. Aufl., Hamburg-Berlin 1967, S. 200 ff. sowie FICKEL, H./SCHUCH, K./KLOSSEK, P., Der XVI. Weltpostkongreß in Tokio, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 145 ff.
Zur Problematik EWG-einheitlicher Regelungen für das Post- und Fernmeldewesen seien hier nur genannt: Angleichung der Rechtsvorschriften

man die Bundespost im nationalen Rahmen - d.h. bei ihrer Betätigung in der Bundesrepublik Deutschland - betrachtet.

Während das Postverwaltungsgesetz folgende Bestimmung enthält: "Die Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens ist Bundesverwaltung. Sie wird unter der Bezeichnung 'Deutsche Bundespost' von dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen . . . geleitet" ¹⁾, sieht der Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost vor: "Die Deutsche Bundespost erfüllt die Aufgaben der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens; sie leistet die Post- und Fernmeldedienste" ²⁾. Diese Regelungen erlauben auf den ersten Blick durchaus die Vermutung, daß für die Tätigkeitsbereiche der Post Alleinbetriebsrechte vorliegen. Sowohl das Postverwaltungsgesetz als auch der Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung enthalten aber keine Aussagen darüber, welche Bereiche der Post ausschließlich zustehen und in welchen sie mit anderen - privaten und öffentlichen - Betrieben in Konkurrenz stehen kann; hierfür müssen das Gesetz über das Postwesen ³⁾ ⁴⁾ und die für das Fernmeldewesen

Fortsetzung zu Fußnote 4, S. 7

der Mitgliedstaaten der EWG für Postgebühren, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2439 vom 28.12.1967; GARBE, G., Das Nachrichtenwesen im Gemeinsamen Markt, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 349 ff.; KUHN, E., Das Post- und Fernmeldewesen und die Europäische Wirtschaftsintegration, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 279 ff.

- 1) § 1 Abs. 1 PostVwG.
- 2) § 1 Abs. 1 PostVerfGE.
- 3) Für die Tätigkeit der DBP auf dem Gebiete des Postwesens gilt seit dem 1.1.1970 das Gesetz über das Postwesen (PostG 1969) vom 28.7.1969. Dieses Gesetz faßt die vorher in einer Reihe von Gesetzen geregelte Materie des Postwesens zusammen; es hat insbesondere das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs vom 28.10.1871, RGBl, S. 347 (i.d.F. vom 20.12.1899) abgelöst. Siehe aber auch § 30 PostG 1969.
- 4) Das PostG 1969 bringt neben dieser Zusammenfassung allerdings auch eine Vielzahl von Neuregelungen; besonders hervorzuheben sind die öffentlich-rechtliche Klassifizierung des Benutzungsverhältnisses (§ 7 PostG 1969; vgl. auch die Begründung zu § 7 im Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/ 3295 vom 26.9.1968) und die Neuregelung der Haftung der DBP (§§ 11 ff.). Diese Regelungen sind nicht unumstritten; vgl. dazu etwa: DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG, BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE u.a. (Hrsg.), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, Bonn/Köln 1968.

maßgeblichen rechtlichen Vorschriften herangezogen werden ¹⁾. Damit haben wir die zwei großen Tätigkeitsbereiche der Bundespost - das Post- und das Fernmeldewesen - bereits angesprochen ²⁾. Da bei der Post diese Einteilung der Dienstzweige häufig verwendet wird ³⁾, wollen wir für die Herausarbeitung der Konkurrenz- und der Alleinbetriebsbereiche ebenfalls von dieser Unterscheidung ausgehen; andere Einteilungen erscheinen uns insbesondere deswegen ungeeignet, weil sie die erheblichen Strukturunterschiede zwischen dem Post- und dem Fernmeldewesen nicht ausreichend berücksichtigen ⁴⁾. Zudem erscheint uns diese Einteilung günstiger, weil viele Forderungen ⁵⁾ und vielerlei Kritik sich gegen diese beiden Bereiche richten. Wir müssen dabei allerdings noch weitere Unterteilungen vornehmen; es ergibt sich dann

¹⁾ Die für das Fernmeldewesen grundlegenden Gesetze sind; Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG) vom 14.1.1928, RGBI. I, S. 8 ff. und Telegraphenwegegesetz (TWG) vom 18.12.1899, RGBI. I, S. 705 ff. Zu den Gesetzen, Rechtsverordnungen und sonstigen Rechtsnormen des Fernmeldewesens siehe AUBERT, J., Fernmelderecht, 2. Aufl., Hamburg-Berlin 1962, S. 5 ff. und KÄMMERER, L./LEHMANN, H., a.a.O., S. 164 ff.

²⁾ Das Fernmeldewesen wird also in der BRD - wie in vielen anderen Ländern auch - staatlich betrieben. Andere Regelungen gibt es beispielsweise in den USA, wo nur das Postwesen staatlicherseits, das Fernmeldewesen aber privaterseits betrieben wird. Vgl. dazu auch Punkt C. II. 2 dieser Arbeit (S.165 ff.).

³⁾ Diese Aufgliederung liegt beispielsweise auch dem neuen PostG zugrunde.

⁴⁾ So könnte man etwa unterteilen in:

(1) Nachrichtendienst, (2) Güterdienst, (3) Postbankdienst, (4) Postreisedienst und (5) Sonstige Dienste. Eine derartige Untergliederung findet sich bei: DEUTSCHE POSTGEWERKSCHAFT (Hrsg.), Handbuch für den gehobenen Dienst, Bd. I: Allgemeines über die Deutsche Bundespost, 6. Aufl., Frankfurt 1965, S. 22 ff. Auch LINDEN und andere Autoren gehen ähnlich vor (vgl. LINDEN, W., Grundzüge der Verkehrspolitik, Wiesbaden 1961, S. 112).

U.a. hat diese Einteilung den Nachteil, daß die - personalintensiven - Nachrichtendienste des Postwesens mit den - anlageintensiven - Nachrichtendiensten des Fernmeldewesens zusammengefaßt werden; die unterschiedliche Personal- bzw. Anlageintensität des Post- und Fernmeldewesens läßt sich aus den Tabellen I-IV und V (Sp. 2 und 3) des Anhangs erkennen.

⁵⁾ So z.B. die Forderung nach (Teil-) Privatisierung der DBP oder die Forderung nach kostendeckenden Gebühren für jeden einzelnen Tätigkeitsbereich der DBP.

zunächst folgende Übersicht über die Tätigkeitsbereiche der Deutschen Bundespost ¹⁾ ²⁾:

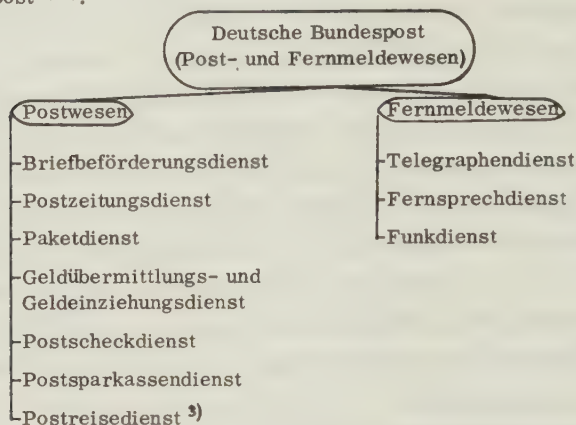
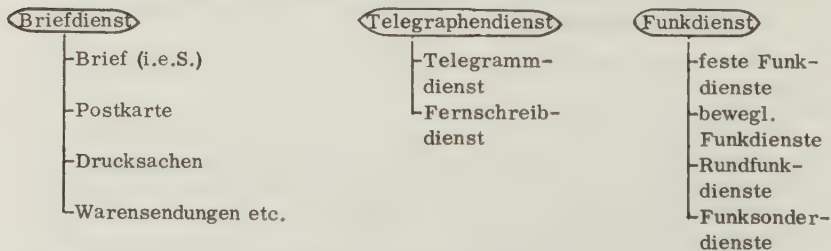


Schaubild 1: Die Tätigkeitsbereiche der Deutschen Bundespost

- ¹⁾ Vgl. dazu statt vieler: KÄMMERER, L./ LEHMANN, H., a.a.O., S. 126 ff. und STEINMETZ, H., Die Deutsche Bundespost im Schatten des Wohlstands, in: Archiv PF, 18. Jg. (1966), S. 100 ff. (im folgenden zitiert als: Wohlstand).
- ²⁾ Eine weitere Untergliederung ist möglich und u.U. für bestimmte Zwecke nötig; hier seien folgende weitere Untergliederungen angeführt (siehe dazu auch: KÄMMERER, L./ LEHMANN, H., a.a.O., S. 126 ff.):



Zu beachten ist, daß unter Briefsendungen verstanden werden: Briefe, Postkarten, Drucksachen, Briefdrucksachen, Massendrucksachen, Büchersendungen, Blindensendungen, Warensendungen, Wurfsendungen und Päckchen (§ 1 Abs. 2 der Postordnung vom 16.5.1963, BGBl. I, S. 341).

- ³⁾ Daneben sind noch die Leistungen der Post für fremde Rechnung zu nennen; dazu zählen insbesondere: Zahlungen für fremde Rechnung (z.B. Rentenzahlungen) sowie Abgabe von Wertzeichen anderer Verwaltungen (z.B. Wechselsteuermarken und Beitragsmarken für die Sozialversicherung).

Diese Übersicht über die Tätigkeitsbereiche (Dienstzweige und Teildienstzweige) ¹⁾ sagt jedoch immer noch nichts darüber aus, inwieweit konkurrenzfreie Betätigungen der Bundespost gegeben sind. Konkurrenzfreie Betätigungsbereiche der Post beruhen letztlich auf dem Post- bzw. Nachrichtenregal ²⁾; ihr Umfang hat mit der Zeit immer mehr abgenommen und ist durch das Gesetz über das Postwesen 1969 weiter beschränkt worden ³⁾.

a) Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche im Postwesen

Das Gesetz über das Postwesen regelt in § 2 den "Beförderungsvorbehalt" ⁴⁾ für die Deutsche Bundespost wie folgt: ⁵⁾

-
- 1) Die Deutsche Bundespost teilt u.a. für Zwecke des innerbetrieblichen Rechnungswesens ihre Tätigkeitsbereiche ein in Dienstzweige und in Teildienstzweige; zur Aufteilung des Post- und Fernmeldewesens in Dienstzweige und Teildienstzweige vgl. z.B. Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1970, S. 46 ff.
 - 2) Unter dem Begriff des Post- bzw. Nachrichtenregals versteht man heute die Gesamtheit der staatlichen Vorbehaltsrechte auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens. Wir wollen hier nicht näher auf den Begriff, die Geschichte und den (früheren) Umfang des Post- bzw. Nachrichtenregals eingehen; es sei beispielhaft verwiesen auf: ALTMANNSPERGER, H.-J., Ursprung und Entwicklung der staatlichen Alleinrechte auf dem Gebiet des Postwesens, in: JdP, 19. Jg. (1969), Bad Windsheim 1969, S. 236 ff.; ASCHENBORN, M./SCHNEIDER, K., Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs nebst den grundlegenden Bestimmungen über die Verfassung der Deutschen Reichspost, 2. Aufl., Berlin 1928, S. 62 ff.; NIGGL, A., Deutsches Postrecht, 2. Aufl., Berlin 1931, S. 53 ff. sowie auf ECKNER, H., Die Deutsche Bundespost ein Monopolbetrieb?, in: ZPF, 13. Jg. (1961), S. 185 f.
 - 3) Zum Umfang der Alleinrechte nach der alten Regelung vgl. §§ 1, 1a, 2, 2a PostG 1871, sowie Art. 3 des Gesetzes betreffend einige Änderungen von Bestimmungen über das Postwesen (Postgesetznovelle) vom 20.12.1899, RGBl., S. 715 (im folgenden zitiert als: Postgesetznovelle).
 - 4) Der "Beförderungsvorbehalt" soll den Postzwang (= Verpflichtung, sich der vom Staat geschaffenen und unterhaltenen postalischen Einrichtungen zu bedienen) beseitigen; vgl. Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, § 2 und Begründung zu § 2 (S. 10-12).
 - 5) § 2 Abs. 1-3 PostG 1969.

- "(1) Das Errichten und Betreiben von Einrichtungen zur entgeltlichen Beförderung von Sendungen mit schriftlichen Mitteilungen oder mit sonstigen Nachrichten von Person zu Person ist der Deutschen Bundespost vorbehalten ¹⁾.
- (2) Als Beförderung im Sinne des Absatzes 1 ist jede Tätigkeit anzusehen, die dem Einsammeln, Weiterleiten oder Ausliefern der Sendungen an den Empfänger dient.
- (3) Als Nachrichten im Sinne des Absatzes 1 sind nicht anzusehen
1. Nachrichten, die einer anderen Sendung beigelegt sind und ausschließlich deren Inhalt betreffen ²⁾,
 2. wiederkehrend erscheinende Druckschriften ³⁾".

Damit sind die Tätigkeitsbereiche, welche der Bundespost vorbehalten sind, gegenüber dem früheren Gesetz über das Postwesen aus dem Jahre 1871 (PostG 1871) dahingehend eingeschränkt worden, daß "Zeitungen politischen Inhalts, welche öfter als einmal wöchentlich erscheinen" ⁴⁾ bei der Beförderung keinerlei Beschränkungen mehr unterliegen ⁵⁾; die Bundespost besitzt im Postwesen lediglich noch Alleinrechte für die Beförderung von "Sendungen mit schriftlichen Mitteilungen oder mit sonstigen Nachrichten von Person zu Person" ⁶⁾. Das neue Postgesetz geht dabei nicht mehr von bestimmten Sendungsarten aus, wie dies im Postgesetz von 1871 und in der Postgesetznovelle von 1899 der Fall war ⁷⁾. Unter Beachtung der Erfordernisse von § 2 des

-
- ¹⁾ In der Begründung zu § 2 ist klargestellt, daß der Beförderungsvorbehalt nur gilt für (a) handschriftliche und gedruckte Mitteilungen, und (b) Mitteilungen, die nicht aus Schriftzeichen bestehen (d.h. Mitteilungen, die auf Schallplatten oder Tonband aufgenommen wurden), sofern diese eine persönliche Anschrift tragen. Es muß also stets sowohl das Erfordernis der Mitteilung als auch das Erfordernis der persönlichen Anschrift erfüllt sein, damit eine Sendung unter den Beförderungsvorbehalt fällt. Vgl. dazu näher: Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, Begründung zu § 2 (S. 11).
- ²⁾ Also Begleitpapiere bei Warensendungen, Angaben über den Verwendungszweck auf Bankaufträgen; vgl. Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, Begründung zu § 2 (S. 11).
- ³⁾ Damit sind periodisch erscheinende Presseerzeugnisse (insbes. Zeitungen) und Mitteilungsblätter aller Art zu verstehen; vgl. Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, Begründung zu § 2 (S. 11).
- ⁴⁾ § 1 Abs. 1 PostG 1871.
- ⁵⁾ Allerdings gab es auch bisher schon Ausnahmen; vgl. dazu und zur Begründung des Fortfalls des Beförderungsvorbehalts bei Zeitungen: Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, S. 11.
- ⁶⁾ § 2 Abs. 1 PostG 1969.
- ⁷⁾ Danach besaß die Post Alleinrechte für die Beförderung von Briefen, Zeitungen (in den Grenzen des § 1 Abs. 1 PostG 1871), Karten, Drucksachen und Warenproben.

neuen Postgesetzes kann man allerdings einige Sendungsarten bestimmen, die in aller Regel von der Bundespost befördert werden, für welche die Post also zumindest ein "faktisches Alleinbetriebsrecht" besitzt. Es handelt sich dabei in erster Linie um verschlossene und unverschlossene Briefe, Postkarten, Drucksachen, Briefdrucksachen und Massendrucksachen ¹⁾, die regelmäßig Nachrichten enthalten ²⁾. Warensendungen, Päckchen und Paketsendungen ³⁾ fallen dagegen normalerweise nicht unter den Beförderungsvorbehalt. Enthalten sie jedoch Nachrichten, die nicht ausschließlich den Inhalt der Sendung betreffen ⁴⁾, so unterliegen sie dem Beförderungsvorbehalt; die Alleinrechte der Post sind folglich an das Vorliegen einer Mitteilung und eines persönlichen Charakters der Sendung geknüpft. Die "Grenzlinie zwischen Beförderungsvorbehalt und Nicht-Beförderungsvorbehalt und damit zwischen Alleinrechtsbereich und Konkurrenzbereich [läuft also] quer durch die einzelnen Sendungsarten" ⁵⁾ hindurch. Da die genannten Sendungen - mit Ausnahme der Paketsendungen - in der Regel jedoch ohne Rücksicht auf den Inhalt durch die Post befördert werden, kann man sagen, daß für die Beförderung von Briefsendungen ⁶⁾ ein tatsächliches, wenn auch kein rechtliches "Monopol" besteht. Für die anderen Tätigkeitsbereiche des Postwesens bestehen jedoch keine Alleinbetriebsrechte der Post mehr; dennoch liegt in diesen Bereichen weitgehend nur partielle Konkurrenz zu anderen Betrieben vor ⁷⁾.

¹⁾ jeweils im Sinne der Postordnung.

²⁾ Sofern diese keine Mitteilung enthalten (so können z.B. in Briefen Spielwaren oder Schokolade versandt werden; vgl. HAMMER, K.-H./ LASSIG, R., Postordnung und ergänzende Vorschriften, Berlin (Loseblattsammlung, Stand vom September 1971), Erläuterung zu § 15, Tz. 115, S. 1), fallen sie allerdings nicht unter den Beförderungsvorbehalt.

³⁾ jeweils im Sinne der Postordnung.

⁴⁾ Vgl. § 2 Abs. 1 PostG 1969.

⁵⁾ Schreiben des BPM vom 5.8.1970.

⁶⁾ im Sinne der Postordnung.

⁷⁾ Zur Begründung dafür und zur Aufzählung - möglicher - Konkurrenzbeziehungen vgl. z.B. GLAHE, W., Post, in: HdSW, 8. Bd., Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1960, S. 435 ff. und HAMM, W., Post, in: HdB, 3. Aufl., Bd. 3, Stuttgart 1960, Sp. 4354 ff.

b) Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche im Fernmeldewesen

Insbesondere im Fernmeldewesen wird die Bundespost wegen ihrer Alleinbetriebsbereiche immer wieder angegriffen ¹⁾. Tatsache ist, daß im Fernmeldewesen der wettbewerbsfreie Raum größer ist als im Postwesen; prinzipiell steht der Bundespost das Recht zu, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben ²⁾; unter Fernmeldeanlagen sind dabei zu verstehen: "(1) Telegraphenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten, (2) Fernsprechanlagen und (3) Funkanlagen" ³⁾. Von dieser Regelung gibt es jedoch eine Vielzahl von Ausnahmen; so ist insbesondere zu beachten, daß

- (1) das Recht, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben, die der Verteidigung dienen, beim Bundesminister für Verteidigung liegt (§ 1 Abs. 2 FAG),
- (2) die Befugnis zur Errichtung und zum Betreiben einzelner Fernmeldeanlagen "verliehen" werden kann oder sogar werden muß (§ 2 Abs. 2 FAG; § 2 Abs. 1 des Gesetzes über den Amateurfunk) ⁴⁾,
- (3) außerdem eine Reihe von Telegraphen- und Fernsprechanlagen genehmigungsfrei sind (§ 3 Abs. 1 u. 2 FAG) ⁵⁾.

Berücksichtigt man diese Bereiche nicht von der Post betriebener Fernmeldeanlagen ⁶⁾, so bleiben als Anlagen des "öffentlichen" Fernmeldeverkehrs ⁷⁾ übrig:

¹⁾ Siehe dazu auch: o.V., Mit dem Wohlstand wuchs der Wunsch nach dem Telefon, in: Bulletin, Nr. 91 vom 25.8.1967, S. 780.

²⁾ § 1 Abs. 2 FAG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 FAG.

³⁾ § 1 Abs. 1 FAG.

^{4), 5)} Eigene Fernmeldeanlagen, d.h. eigene Fernsprech- und Funkanlagen betreiben aus diesem Grunde z.B.: Bundesbahn, Polizei, Feuerwehr, Wetterdienst, ziviler Flugverkehr, Reedereien, Unternehmen der Elektrizitäts- und Ferngasversorgung, Behörden des Bundes und der Länder; innerbetrieblicher Sprechverkehr bedarf - soweit es sich um Nebenstellenanlagen handelt - nicht der Benutzung postalischer Einrichtungen, er kann aber über posteigene Nebenstellenanlagen abgewickelt werden. Vgl. dazu auch: AUBERT, J., a.a.O., S. 73 ff., insbes. S. 97 ff., sowie Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 73 (Tabelle I).

⁶⁾ Es handelt sich dabei mit Ausnahme der Anlagen der Bundeswehr um sog. private Fernmeldeanlagen, d.h. um Anlagen, die nicht von der Post errichtet und/oder betrieben werden; vgl. zum Begriff der privaten Fernmeldeanlagen insbes. AUBERT, J., a.a.O., S. 97-99.

⁷⁾ Unter "öffentlichen" Fernmeldeanlagen sind also solche Anlagen zu verstehen, die der Post gehören und von ihr betrieben werden.

- (a) aus dem Bereich des Telegraphendienstes: der (öffentliche) Telegramm- und Telexdienst ¹⁾,
- (b) aus dem Bereich des Fernsprechdienstes: das öffentliche Fernsprechwesen,
- (c) aus dem Bereich des Funkdienstes: die öffentlichen festen und beweglichen Funkdienste, der Rundfunk ²⁾, die Funknachrichtendienste und die Funksonderdienste ³⁾.

Nach dem Gesagten kann man die Tätigkeitsbereiche der Post wie folgt unterteilen:

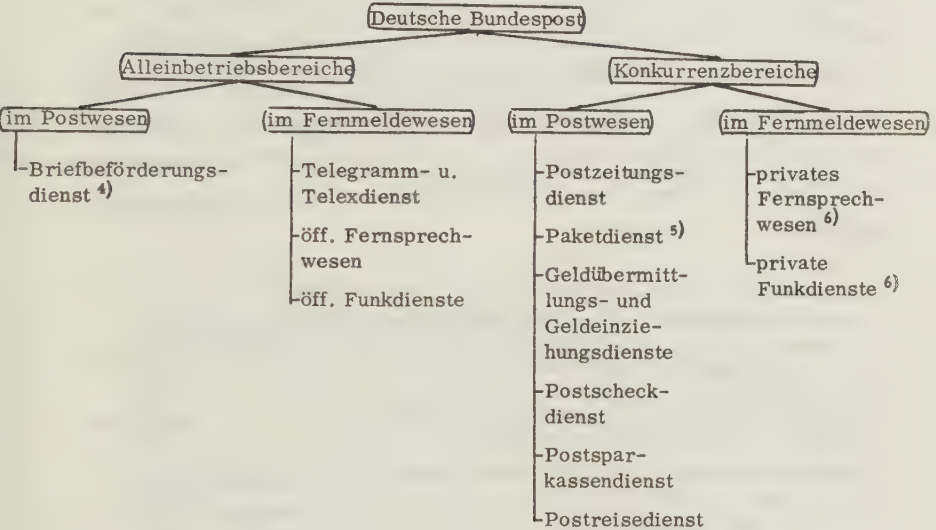


Schaubild 2: Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche der Deutschen Bundespost

- ¹⁾ Telexdienst=Teleprinter Exchange Service=Fernschreibdienst.
- ²⁾ Nur Zurverfügungstellung sendetechnischer Anlagen; vgl. dazu statt vieler: STEINMETZ, H., Die Rechte der Bundespost am Rundfunksendebetrieb, in: STEINMETZ, H. (Hrsg.), Bundespost und Rundfunk, Hamburg-Berlin 1959, S. 20 ff., insbes. S. 32; ECKNER, H., Der Rundfunk als bundesstaatliches Problem, in: JdP, 14. Jg. (1964), Bad Windsheim 1965, S. 9 ff.
- ³⁾ Näheres zu diesen Diensten z.B. bei KÄMMERER, L./ LEHMANN, H., a.a.O., S. 128 ff.
- ⁴⁾ Unter den strengen Voraussetzungen des § 2 PostG 1969 zählt rechtlich nur ein Teil der Briefsendungen (im Sinne der Postordnung) zum Ausschließlichkeits- bzw. Alleinbetriebsbereich. Faktisch kann man jedoch davon ausgehen, daß alle Briefsendungen von der Post befördert werden; vgl. dazu das auf den vorhergehenden Seiten Ausgeführte. Die Briefsendungen wurden daher dem Alleinbetriebsbereich zugeordnet. Vgl. dazu auch: Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, S. 11.
- ⁵⁾ Sofern ein Paket jedoch Mitteilungen enthält, die nicht nur den Inhalt betreffen, unterliegt es - formal - dem Beförderungsvorbehalt. Praktisch dürfte diese Regelung kaum bedeutsam werden, da eine Kontrolle kaum möglich ist. Vgl. auch die Ausführungen auf den vorhergehenden Seiten.
- ⁶⁾ Im Sinne des FAG.

Diese Unterteilung läßt erkennen, welche Tätigkeitsbereiche der Bundespost dem Wettbewerbs- und welche dem Alleinbetriebsbereich zuzurechnen sind ¹⁾. Sie gibt jedoch keinen Aufschluß darüber, welche Bedeutung diese Bereiche für die wirtschaftliche Situation der Post haben; Angaben von seiten der Deutschen Bundespost zufolge stammen jeweils ca. 50 v.H. der Erträge im Postwesen aus dem Wettbewerbs- bzw. aus dem Alleinbetriebsbereich, während im Fernmeldewesen ca. 30 v.H. der Erträge aus dem Wettbewerbsbereich und 70 v.H. aus dem Alleinbetriebsbereich kommen ^{2) 3)}; damit ergibt sich ein Verhältnis von Erträgen aus dem Wettbewerbsbereich zu Erträgen aus dem Alleinbetriebsbereich von ca. 40:60 ⁴⁾. Für die Österreichische Post wurde dieses Verhältnis - um ein Beispiel aus dem Ausland zu nennen - mit ungefähr 25:75 angegeben ⁵⁾.

-
- 1) Vgl. dazu für die Österreichische Post: FREMUTH, W., Die Post- und Telegraphenanstalt, ihre Gliederung nach Monopol- und Konkurrenzbetrieb, Wien 1962, insbes. S. 12 ff.
 - 2) Vgl. STEINMETZ, H., Die Deutsche Bundespost und ihre unternehmerische Aufgabe, in: ZPF, 10. Jg. (1958), S. 266.
 - 3) Vgl. aber auch MECKEL, H./KRONTHALER, O., Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und die Deutsche Bundespost, Frankfurt a.M.-Bonn 1967, S. 39, wo das Verhältnis im Postwesen mit 40:60 für das Verhältnis der Einnahmen aus dem Wettbewerbssektor zu denen des Monopolbereichs genannt wird; für das Fernmeldewesen machen sie keine Angaben.
 - 4) Aussagekräftigere Zahlen zur Aufgliederung der Einnahmen waren dem Verfasser nicht zugänglich; eine Berechnung an Hand der Geschäftsberichte der DBP ist nicht möglich, da die Aufgliederung der Einnahmen dort nicht tief genug ist. So umfassen die "Postgebühren" oder die "Fernsprechgebühren" Einnahmen, die nach unserer Einteilung sowohl dem Alleinrechtsbereich, als auch dem Konkurrenzbereich angehören. Zudem ist man auch bei der DBP - lt. Schreiben des BPM vom 7.9.1970 - bezüglich der Aufteilung der Einnahmen aus dem Fernmeldewesen "völlig auf Schätzungen angewiesen".
 - 5) Vgl. FREMUTH, W., a.a.O., S. 14. - JANSEN gibt für die DBP ein ähnliches Verhältnis an, weist dabei aber auf die erheblichen Vorbehalte in seiner Berechnung hin; vgl. JANSEN, K., Grundlagen der Tarifpolitik bei der Deutschen Bundespost, Diss. Köln 1968, S. 103.

II. Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage der Deutschen Bundespost

Das wirtschaftliche Gebaren der Deutschen Bundespost wird seit Jahren von vielen Seiten nicht als befriedigend empfunden und immer wieder diskutiert. Dabei wird weniger von dem Leistungsangebot und der Art der Leistungserbringung ausgegangen, als vielmehr von den finanziellen Ergebnissen der Post. Das ist verständlich, wenn man bedenkt, daß der Bundespost nicht in erster Linie ein sachlicher Regulator für die Erbringung ihrer Leistungen gesetzt ist, sondern ein geldlicher Regulator ¹⁾. Zwar ist ihr auch ein sachlicher Regulator vorgegeben, der jedoch nur im Rahmen des geldlichen erfüllt werden soll; dies ergibt sich aus dem Postverwaltungsgesetz, das folgendes bestimmt:

"Die Deutsche Bundespost hat ihren Haushalt so aufzustellen und durchzuführen, daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Ausgaben aus ihren Einnahmen bestreiten kann. Zuschüsse aus der Bundeskasse werden nicht geleistet." ²⁾

Das Postverwaltungsgesetz besagt außerdem: "Bei der Leitung . . . der Deutschen Bundespost ist den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen . . . Die Anlagen der Deutschen Bundespost sind in gutem Zustand zu erhalten und technisch und betrieblich den Anforderungen des Verkehrs entsprechend weiter zu entwickeln und zu vervollkommen." ³⁾

1) Zum Begriff der geldlichen und sachlichen Regulatoren vgl. OETTL, K., Verkehrspolitik, Stuttgart 1967, S. 37 f.; derselbe, Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Arch. f. ö. u. fr. U., Bd. 8 (1967), S. 206 f. (im folgenden zitiert als: Rechtsform).

2) § 15 Abs. 1 PostVwG. Zu den Einnahmen der Bundespost zählen allerdings nicht nur die Gebühreneinnahmen, sondern auch Einnahmen auf Grund von Kreditaufnahmen; vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz), Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache I/3479 vom 20.6.1952, S. 14 (Begründung zu § 15 PostVwG) (im folgenden zitiert als: Entwurf eines PostVwG). Da die Bundespost jedoch grundsätzlich selbst für die Verzinsung und Tilgung ihrer Kredite aufkommen muß (§ 3 Abs. 2 PostVwG), müssen auch Kredite - wenn auch nicht innerhalb einer Periode - aus eigenen Einnahmen gedeckt werden.

3) § 2 Abs. 2 und 3 PostVwG. Bei dieser Zielbestimmung handelt es sich jedoch um eine Leerformel.

Diese Regelung soll auch künftig im Grundsatz beibehalten und sogar verschärft werden, wie sich aus dem Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost ergibt:

"Die Deutsche Bundespost ist so zu leiten, daß die Erträge die Aufwendungen . . . decken; darüber hinaus ist . . . ein angemessener Gewinn als Selbstfinanzierungsbeitrag erforderlich" ¹⁾. Des weiteren heißt es: "Der Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens ist nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Deutschen Bundespost angemessen zu decken. Die Anlagen der Deutschen Bundespost sind unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes in gutem Zustand zu erhalten und technisch und betrieblich dem Bedarf entsprechend weiter zu entwickeln und zu vervollkommen" ²⁾

Die Bundespost soll also nach diesen Vorschriften zumindest ein ausgeglichenes Ergebnis erzielen und unterliegt damit dem Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip, und zwar für die Gesamtheit ihrer Betätigungsbereiche ³⁾; neuerdings wird allerdings in immer stärkerem Maße versucht, aus dieser Regelung die Aufwands- und Kostendeckungspflicht auch für die einzelnen (Teil-) Dienstzweige abzuleiten ⁴⁾. In der Vergangenheit ist es jedoch der Bundespost in keiner Rechnungsperiode gelungen, die Aufwendungen jedes einzelnen (Teil-) Dienstzweiges durch dessen Erträge zu decken, wohl aber für verschiedene Jahre insgesamt Gewinne zu erzielen und mit ihrer Hilfe einzelne (Teil-) Dienstzweige intern zu subventionieren ⁵⁾, und zwar insbesondere mit Hilfe hoher Überschüsse des Fernmeldewesens. Da trotz verschiedentlicher Gebührenerhöhungen ⁶⁾ und trotz vielfacher Bemühungen

¹⁾ § 25 Abs. 1 PostVerfGE.

²⁾ § 3 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 PostVerfGE.

³⁾ Das entspricht der h.M. bei der Auslegung des § 15 Abs. 1 PostVwG. Vgl. auch: Entwurf eines PostVwG, S. 14 (Begründung zu § 15).

⁴⁾ Diese Bestrebungen wurden offensichtlich nach 1965 durch das Sachverständigen-Gutachten (a.a.O., insbes. S. 94 ff.) verstärkt; in diesem Zusammenhang sei genannt: STÜCKLEN, R., Vom Gutachten der Sachverständigen bis zur Gebührenerhöhung, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 291 ff., insbes. S. 296; derselbe, Kostendeckung auch bei öffentlichen Dienstleistungen, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 145 ff.

⁵⁾ Unter der internen Subventionierung ist der Ausgleich von Fehlbeträgen eines Betriebsbereiches durch Überschüsse eines anderen zu verstehen.

⁶⁾ Ein Überblick über die Gebührenänderungen von 1949 bis 1964 findet sich bei STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 93 ff. und S. 109 ff.

um Kosten- bzw. Ausgabensenkungen durch Rationalisierungsmaßnahmen auf die Dauer ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben dennoch nicht gelang, wurde mehrfach eine Novellierung des Postverwaltungsgesetzes angestrebt und im Jahre 1964 eine Sachverständigen-Kommission damit beauftragt zu untersuchen, "wie die Deutsche Bundespost auf die Dauer ihre Aufgaben in optimaler Weise ohne Defizit erfüllen kann. Zu diesem Zwecke soll sie (die Kommission; d. Verf.) sich in einer Analyse mit allen für die finanzielle Situation . . . bestimmenden Faktoren kritisch auseinandersetzen." ¹⁾ Gemäß diesem Auftrag sollte die Kommission insbesondere untersuchen,

- "1. Wie eine grundlegende Verbesserung der Kapitalstruktur bei der Deutschen Bundespost zu erreichen ist;
2. welche betriebswirtschaftlichen Maßnahmen notwendig sind, um einen Ausgleich der Betriebsrechnung herbeizuführen;
3. wie die erforderlichen Investitionen finanziert werden können;
4. wie die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der Deutschen Bundespost den veränderten Verhältnissen angepaßt werden sollen." ²⁾

Im Jahre 1969 wurde dann der "Kommission Deutsche Bundespost" ³⁾ die Aufgabe gestellt, "den Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen ⁴⁾ in seinem Bemühen zu unterstützen, bei der Neuordnung der Deutschen Bundespost eine Lösung zu finden, die die Deutsche Bundespost in die Lage versetzt, ihren Zukunftsaufgaben . . . gerecht zu werden" ⁵⁾. Der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes, der im Mai 1970 von dieser Kommission vorgelegt wurde, soll an dieser Stelle nicht näher erörtert werden;

¹⁾ Der Auftrag an die Kommission ist abgedruckt in: Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 7.

²⁾ Ebenda, S. 7.

³⁾ Vgl. o.V., "Kommission Deutsche Bundespost" nahm ihre Arbeit auf, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 3.

⁴⁾ Seit Oktober 1969 werden das Verkehrs- und das Postministerium in Personalunion geleitet; vgl. Organisationserlaß des Bundeskanzlers - Neufestlegung der Zuständigkeit für verschiedene Aufgabenbereiche im Zuge der Regierungsbildung, in: Bulletin, Nr. 140 vom 18.11.1969, S. 1199 (im folgenden zitiert als: Organisationserlaß).

⁵⁾ KOMMISSION DEUTSCHE BUNDESPOST (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (PostVerfG), o.O. 1970, Vorwort (ohne Seitenangabe).

es genügt hier festzustellen, daß darin großes Gewicht auf eine Verbesserung der Kapitalausstattung und der Ertragssituation gelegt wurde, und daß die Vorschläge auf eine verstärkte Selbständigkeit der Bundespost - auch auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft - abzielen ¹⁾.

Daß der Kapitalstruktur und der Ertragsituation der Bundespost immer wieder Aufmerksamkeit gewidmet wurde, wird erklärlich, wenn man deren Entwicklungen seit 1949 verfolgt. Betrachtet man zunächst das Eigen-/Fremdkapitalverhältnis, so ergibt sich von 1949 bis 1964 ein Absinken von 73:27 v.H. im Jahre 1949 auf ca. 12:88 v.H. im Jahre 1964; seit 1965 ist - wie aus Tabelle 1 hervorgeht - wieder eine Verbesserung dieses Verhältnisses zu beobachten, wobei allerdings 1970 wieder ein Absinken zu verzeichnen war ²⁾. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

¹⁾ Vgl. zum Inhalt des Entwurfs im einzelnen Punkt B. I. 1 dieser Arbeit (S. 55 ff.).

²⁾ Vgl. GSCHIEDLE, K., Die finanzielle Situation der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 185 ff., hier insbes. S. 185.

Tabelle 1: Kapitalstruktur der Deutschen Bundespost 1949 - 1970 ¹⁾

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Rechnungs- jahr	Gesamtkapital Mio. DM	Fremdkapital ²⁾ Mio. DM	v.H.	Eigenkapital Mio. DM	v.H.
1949	2 282,9	616,1	27,0	1 666,8	73,0
1950	2 546,0	633,7	24,9	1 912,3	75,1
1951	2 948,1	978,4	33,2	1 969,7	66,8
1952	3 119,9	1 182,7	37,9	1 937,2	62,1
1953	3 522,3	1 805,8	51,3	1 716,5	48,7
1954	3 960,4	2 108,2	53,2	1 852,2	46,8
1955	4 948,5	2 710,6	54,8	2 237,9	45,2
1956	5 490,0	3 217,7	58,6	2 272,3	41,4
1957	5 981,7	3 783,1	63,2	2 198,6	36,8
1958	6 670,9	4 388,7	65,8	2 282,2	34,2
1959	7 341,3	5 020,6	68,4	2 320,7	31,6
1960	8 132,3	5 740,9	70,6	2 391,4	29,4
1961	9 028,6	6 779,7	75,1	2 248,9	24,9
1962	10 052,2	8 185,3	81,4	1 866,9	18,6
1963	11 705,8	10 089,7	86,2	1 616,1	13,8
1964	13 236,1	11 639,0	87,9	1 597,1	12,1
1965	14 992,8	12 905,0	86,1	2 087,8	13,9
1966	16 713,9	13 578,0	81,2	3 153,9	18,8
1967	18 710,2	14 135,7	75,6	4 574,5	24,4
1968	20 638,3	14 903,5	72,2	5 734,7	27,8
1969	23 353,8	16 647,3	71,3	6 706,5	28,7
1970	27 023,0	20 178,8	74,7	6 844,2	25,3

- Quellen: a) 1949 - 1964: NEUBURGER, A., 10 Jahre Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost, in: Archiv PF, 17. Jg. (1965), S. 639.
- b) 1965 - 1968: Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1968, S. 98.
- c) 1969 u. 1970: Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1970, S. 102.

¹⁾ Die Tabelle geht von dem in den Bilanzen der DBP ausgewiesenen Eigen- bzw. Fremdkapital aus. Stille Reserven sind daher in dieser Übersicht nicht enthalten; es ist allerdings auch zu bezweifeln, daß die Post über stille Reserven in größerem Umfange verfügt (vgl. dazu: Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 134 ff.). Es ist außerdem zu beachten, daß bei der Ermittlung der Kapitalstruktur von der sogen. Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ausgegangen wird; Postsparkassen- und Postscheckdienst sind darin nur insoweit enthalten, als die Bundespost sich bei ihnen verschuldet hat. Diese Einschränkung ergibt sich aus den Besonderheiten dieser "Postbankdienste"; vgl. dazu u.a. Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1963, S. 144 f. sowie Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1968, S. 89 und 94 ff.

Diese Entwicklung soll noch mit Hilfe der beiden folgenden Schaubilder verdeutlicht werden:

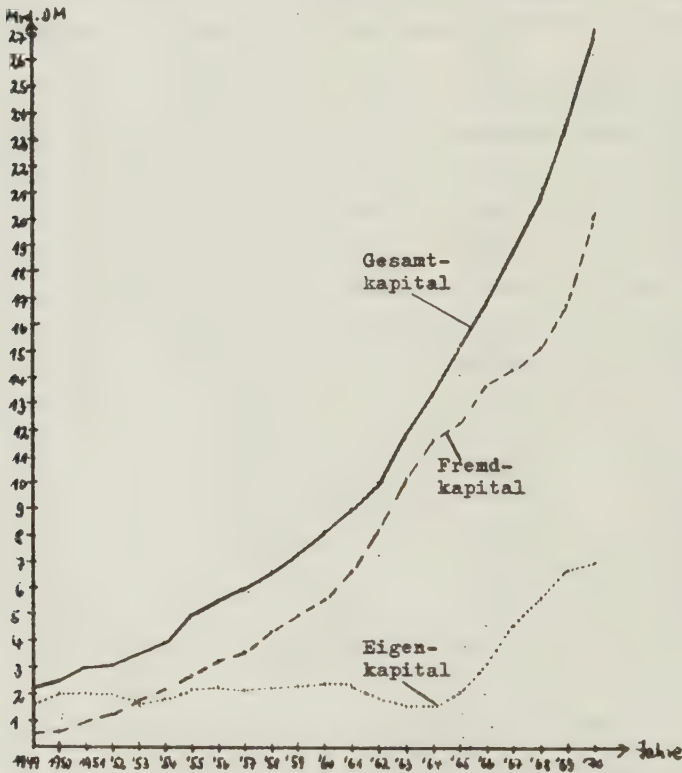


Schaubild 3: Übersicht über die Entwicklung der Kapitalstruktur der Deutschen Bundespost seit 1949 (absolute Beträge, in Milliarden DM)

Fortsetzung Fußnote 2 zu S. 21

- ²⁾ Einschließlich der Ausleihungen von den Postbankdiensten, vgl. dazu u.a. Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1970, S. 98 ff.; diese Ausleihungen umfaßten 1970 ca. 20% des Gesamtkapitals der DBP.

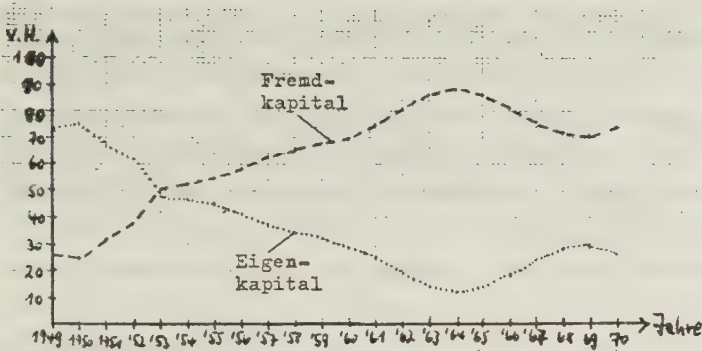


Schaubild 4: Die Entwicklung der Kapitalstruktur der Deutschen Bundespost seit 1949 (in v.H.).

Der Rückgang des Eigenkapitals der Deutschen Bundespost in den Jahren von 1949 bis 1964 beruht zum einen darauf, daß die Jahresverluste vom Eigenkapital abgebucht werden ¹⁾, und zum anderen auf dem erheblichen Kapitalbedarf des Post- und insbesondere des Fernmeldewesens für Erneuerungs- und vor allem Erweiterungsinvestitionen infolge gestiegenen Verkehrsumfangs ²⁾.

Da der Verkehrsumfang der Post primär von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängt ³⁾, mußte in den Jahren seit 1949 ständig in erheblichem

¹⁾ Soweit Jahresgewinne erzielt werden bzw. wurden, sind diese dem Eigenkapital gutzubringen.

²⁾ Zur Entwicklung des Verkehrsumfangs bei der DBP insgesamt und im Post- und Fernmeldewesen vgl. Tabelle IV und zur Höhe der Investitionen im Fernmeldewesen Tabelle V (Sp. 2) des Anhangs. Vgl. dazu auch: Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 130 ff. und ZIMMERMANN, K., Zur Frage der Ertragsfähigkeit der Deutschen Bundespost, in: WWI-Mitteilungen, 18. Jg. (1965), S. 19 ff.

³⁾ Es handelt sich dabei um eine Erscheinung, die bei den meisten Postverwaltungen zu beobachten ist; vgl. hierzu statt vieler: BARATZ, M.S., The Economics of the Postal Service, Washington/D.C. 1962, S. 5; STÜCKLEN, R., Investiert die Deutsche Bundespost zu viel?, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 390; ZIMMERMANN, K., a.a.O., S. 19. - Danach läßt sich eine enge positive Korrelation zwischen der Entwicklung des Bruttosozialprodukts und des Verkehrsumfangs der Post feststellen.

Umfange investiert werden; die Eigenmittel reichten dazu bei weitem nicht aus und neues Eigenkapital wurde vom Bund als Eigentümer nicht zugeführt, so daß die Investitionspläne nur mit Hilfe steigender Verschuldung realisiert werden konnten ¹⁾. Daß sich die Kapitalstruktur nach 1964 zunächst wieder verbesserte, hing weniger mit einer gesteigerten Ertragskraft der Bundespost, als vielmehr mit Finanzhilfen des Bundes zusammen ²⁾; so beließ der Bund der Post vor allem einen Teil der Postablieferung ³⁾ zum Zwecke der Eigenkapitalerhöhung. Es ist allerdings nicht zu übersehen, daß es nicht zuletzt diese Ablieferung war, welche den Rückgang des Eigenkapitals verursacht hatte ⁴⁾; ist sie doch nach den Einnahmen der Bundespost und nicht etwa

Fortsetzung zu Fußnote 3, S. 23

Zum Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Postverkehrsleistungen und der Entwicklung der industriellen Produktion vgl. auch SCHNEIDER, H.-J., Investitionen und ihre Finanzierungsproblematik bei der Deutschen Bundespost 1950-1955, Diss. Erlangen 1957, S. 25 und Tab. I (nach S. 128).

- 1) Zur Kapitalaufbringung der Bundespost vgl. Tabelle V (insbes. Sp. 9 und 10) im Anhang.
- 2) So auch der Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1968, S. 14.
- 3) Daneben wurden noch andere Maßnahmen eingeleitet, so insbesondere die Übernahme des Kapitalsdienstes für je 300 Mio. DM Fremdkapitalaufnahme in den Jahren 1965 und 1966 durch den Bund sowie Verzinsung und Amortisation für je 500 Mio. DM Fremdkapitalaufnahme pro Jahr ab 1967; vgl. Stellungnahme (der Bundesregierung) zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, zu Drucksache V/203, S. 18 f. und S. 24 (im folgenden zitiert als: Stellungnahme).
Siehe aber auch: Abschließende Stellungnahme (der Bundesregierung) zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3875 vom 20. Februar 1969, S. 10 und S. 21 (im folgenden zitiert als: Abschließende Stellungnahme) sowie Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1968, S. 86 u. S. 96 ff.
- 4) Zur Eigenkapitalausstattung der Post, wie sie sich bis 1964 ohne Ablieferung ergeben hätte, vgl. NEUBURGER, A., a.a.O., S. 643.

Tabelle 2: Gewinn- und Verlustentwicklung der Deutschen Bundespost (in Millionen DM)
1949 - 1970

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Rech- nungs- jahr	Reingewinn (+) Reinverlust (-) <u>vor</u> Ablieferung	Höhe der Ablieferung	Jahresergebnis (lt. Gewinn- und Verlustrechnung)	Ablieferung soweit durch Erträge gedeckt	Ablieferung aus der Substanz
1949	+ 321,4	140,1	+ 181,3	140,1	--
1950	+ 399,6	150,2	+ 249,4	150,2	--
1951	+ 213,8	156,4	+ 57,4	156,4	--
1952	+ 132,0	183,0	- 51,0	132,0	51,0
1953	- 23,9	196,8	- 220,7	--	196,8
1954	+ 304,4	168,7	+ 135,7	168,7	--
1955	+ 397,5	238,7	+ 158,8	238,7	--
1956	+ 292,6	258,2	+ 34,4	258,2	--
1957	+ 147,7	279,5	- 131,8	147,7	131,8
1958	+ 187,1	303,5	- 116,4	187,1	116,4
1959	+ 365,4	326,8	+ 38,6	326,8	--
1960	+ 432,9	362,3	+ 70,6	362,3	--
1961	+ 245,8	388,3	- 142,5	245,8	142,5
1962	+ 40,3	422,3	- 382,0	40,3	382,0
1963	+ 226,9	477,7	- 250,8	226,9	250,8
1964	+ 481,9	500,9	- 19,0	481,9	19,0
1965	+ 545,7	590,4	- 44,7	545,7	44,7
1966	+ 952,4	667,9	+ 284,5	667,9	--
1967	+ 1 158,1	716,9	+ 441,2	716,9	--
1968	+ 1 280,4	775,4	+ 505,0	775,4	--
1969	+ 1 173,2	853,2	+ 320,0	853,2	--
1970	+ 407,2	938,4	- 531,2	407,2	531,2
Σ	+ 9 682,4	9 095,6	+ 586,8	7 229,4	1 866,2

Quellen: a) Für die Ablieferungen (Spalte 2):

Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1970, S. 97.

b) Für die Jahresergebnisse (Spalte 3):

aa) 1949 - 1964: Neuburger, A., a.a.O., S. 651

bb) 1965 - 1970: Geschäftsberichte der Deutschen Bundespost für die Jahre
1965 (S. 165), 1966 (S. 161), 1967 (S. 159), 1968 (S. 108),
1969 (S. 107) und 1970 (S. 109).

c) Die Reingewinne bzw. Reinverluste vor Ablieferung (Spalte 1) wurden aus
Sp. 2 und Sp. 3 als der Betrag errechnet, den die Post als Jahresergebnisse
hätte ausweisen können, wenn sie die Ablieferung nicht erbringen müßte.
Die nicht durch Erträge gedeckten Ablieferungsbeträge bedeuten einen Sub-
stanzverzehr (Sp. 5).

nach dem Gewinn zu errechnen ¹⁾, so daß sie vielfach aus der Substanz erbracht werden mußte; der Zwang zur Zahlung der Ablieferung führte in den meisten Jahren erst zu Verlusten der Bundespost. Betrachtet man die Gewinn- bzw. die Verlustsituation der Post seit 1949, darf man daher nicht nur die ausgewiesenen Jahresergebnisse berücksichtigen, sondern muß auch die Ablieferungsbeträge einbeziehen ²⁾; es ergibt sich dann das in Tabelle 2 (S. 25) aufgezeigte Bild.

Von den Ablieferungsbeträgen der Jahre 1965 bis 1970 wurden der Post allerdings zur Verstärkung des Eigenkapitals überlassen:

Tabelle 3: Verstärkung des Eigenkapitals der Deutschen Bundespost durch Überlassung von Ablieferungsbeträgen (1965-1970)

Rechnungsjahr	Verstärkung Mio. DM
1965	325,4
1966	402,9
1967	497,4
1968	155,2
1969	151,8
1970	168,9
Σ	1 701,6

Quelle: Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1970, S. 97.

Betrachtet man die Ergebnisse der Bundespost für die Jahre 1949 bis 1970 vor Erbringung der Ablieferungsbeträge (Spalte 1 von Tabelle 2), so ergibt sich, daß nur in einem Jahr (1953) ein - geringer - Verlust entstand; in allen anderen Jahren hatte die Post teilweise recht beträchtliche Überschüsse aufzuweisen. Wenn die Ablieferung nicht nach den Einnahmen, sondern nach dem Gewinn bemessen würde oder wenn die Post die Ablieferung gar nicht erbringen müßte, so hätte sie die erforderlichen Investitionen in stärkerem

¹⁾ Vgl. § 21 Abs. 1 PostVwG; siehe auch § 32 PostVerfGE.

²⁾ Vgl. z.B. NEUBURGER, A., a.a.O., S. 650 und ZIMMERMANN, K., a.a.O., S. 19 ff.

Umfang aus eigenen Mitteln finanzieren können ¹⁾ und der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital wäre nicht so stark abgesunken.

Für die Beurteilung der Gewinn- bzw. Verlustsituation der Bundespost ist allerdings nicht nur die Ablieferung bedeutsam; von erheblicher Bedeutung für die einzelnen Jahresergebnisse sind in zunehmendem Maß auch die Mindererträge bzw. Mehraufwendungen auf Grund der sogenannten politischen (betriebsfremden) Lasten ²⁾ sowie der Aufwand für Fremdkapitalzinsen.

Was die sogenannten politischen Lasten angeht, so sind genaue Angaben über deren Höhe nicht verfügbar; das beruht zum einen darauf, daß keine Klarheit über die Bestandteile dieser Lasten besteht und zum anderen darauf, daß seit 1964 keine Zahlen mehr über deren Betrag veröffentlicht wurden ³⁾. Ohne Zweifel müßten die Jahresergebnisse jedoch um die Beträge der sogenannten politischen Lasten bereinigt werden; ein Vergleich der bekanntgegebenen Zahlen für diese Lasten bis 1964 mit den Ergebnissen für dieselben Jahre zeigt, daß die Bundespost seit 1949 in keinem Jahr Verluste aufzuweisen gehabt hätte ⁴⁾, wenn sie diese Lasten nicht selbst tragen mußte.

Die geringe Eigenkapitalausstattung war - wie gezeigt wurde - nicht nur eine Folge von Verlusten ⁵⁾, sondern auch von erheblichen Investitionen; die durch den Investitionsbedarf bedingte Zunahme des Fremdkapitals blieb nicht ohne Folgen für die Gewinn- und Verlustrechnung der Post. Ohne von einer bestimmten Eigen-/Fremdkapitalrelation auszugehen, kann man sagen, daß in den letzten Jahren der Aufwand für Fremdkapitalzinsen sehr hoch

¹⁾ Zur Eigen- bzw. Fremdfinanzierung der Investitionen der DBP vgl. Tab. V des Anhangs. Es zeigt sich, daß vielfach die Abschreibungen nicht voll zur Reinvestition verwendet werden konnten, sondern der Verlustdeckung dienen mußten (vgl. Sp. 1, Sp. 7 und Sp. 8 von Tabelle V), also nicht voll verdient wurden.

²⁾ Zum Begriff und zum Umfang dieser Lasten vgl. im einzelnen Punkt B. I. 1. a (S. 50 ff.) und Tabelle IX im Anhang dieser Arbeit.

³⁾ Zur Begründung dafür vgl. die Anmerkung zu Tabelle IX im Anhang.

⁴⁾ Vgl. Tabelle 2 (S. 25) und Tabelle IX im Anhang dieser Arbeit.

⁵⁾ Im Sinne der Gewinn- und Verlustrechnung, d.h. nach Erbringung der Ablieferung; vgl. Tabelle 2, Sp. 3.

war ¹⁾ und dadurch der Gewinn der Post geschmälert bzw. der Verlust in den einzelnen Jahren vergrößert wurde. Der hohe Fremdmittelbedarf und der erhebliche Aufwand für Fremdkapitalzinsen sind zu einem Teil auf das Versäumnis des Bundes zurückzuführen, das Eigenkapital der Post frühzeitig aufzustocken. Das ist um so bedeutsamer, als das Absinken des Eigenkapitalanteils am Gesamtkapital schon lange vorhergesehen wurde ²⁾ und abzusehen war, daß trotz ständig erheblich steigender Umsatzerlöse ³⁾ ein Ausgleich der Aufwendungen auf die Dauer nicht gelingen konnte. Diese Entwicklung ist mit eine Folge davon, daß die Personalaufwendungen der Bundespost auf Grund von Lohn- und Gehaltserhöhungen immer wieder stärker ansteigen als die Erträge. Bei einem Anteil von ca. 60 v.H. der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen ⁴⁾ muß jede Lohn- und

¹⁾ Zur Höhe der von der Bundespost bezahlten Fremdkapitalzinsen in den Jahren 1949 bis 1970 vgl. Tabelle VI des Anhangs.

²⁾ So findet sich seit 1950 in fast jedem Geschäftsbericht der Bundespost der Hinweis auf die notwendige Konsolidierung der Finanzen; vgl. z.B. Geschäftsbericht 1950, S. 8 (Hinweis auf das Erfordernis der Wahrung des "finanzpolitisch richtigen" Verhältnisses zwischen Fremd- und Eigenmitteln), Geschäftsbericht 1954, S. 10 ("Im Vordergrund steht gegenwärtig die Aufgabe, die hohe kurzfristige Verschuldung der Deutschen Bundespost zu konsolidieren"), Geschäftsbericht 1956, S. 12 (Forderung nach einer "durchgreifenden Gesundung der Finanzlage"), Geschäftsbericht 1963, S. 14 (Hinweis auf die Bedeutung einer "grundlegenden Verbesserung" der "gesamten Finanzsituation").

³⁾ Der Überblick über die Entwicklung der Umsatzerlöse bei der DBP insgesamt und im Post- und Fernmeldewesen findet sich in Tabelle VII des Anhangs. Vgl. zur Entwicklung der Erträge und der Aufwendungen auch Tabelle VIII des Anhangs.

⁴⁾ Die Personalaufwendungen beliefen sich 1950 auf 76,2 v.H., 1957 auf 70,8 v.H., 1961 auf 65,0 v.H. und 1970 trotz zahlreicher Rationalisierungsmaßnahmen immer noch auf 56,2 v.H. der Gesamtaufwendungen. Vgl. Tabelle VIII des Anhangs.

Gehaltserhöhung die Aufwandseite stark belasten, da die Bundespost bei der Bezahlung ihrer Arbeitskräfte an die allgemeinen Richtlinien des öffentlichen Dienstes gebunden ist und ohne Gefährdung ihrer Leistungsfähigkeit den Personalbestand nicht reduzieren kann ^{1) 2)}. Da die Bundespost aber außerdem bei der Gebührenfestsetzung gebunden ist ³⁾ und eine Gebührenanpassung an gestiegene Aufwendungen - wenn überhaupt - nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgte, hat in der Vergangenheit jede Gehalts- und Lohnänderung zu einer Verringerung der Überschüsse bzw. zu einer Vergrößerung der Verluste geführt ⁴⁾.

Wenn aber die Bundespost einerseits bei einem Großteil ihrer Aufwendungen keine Dispositionsfreiheit besitzt und andererseits auch ihre Erträge kaum beeinflussen kann ^{5) 6)}, muß es fraglich erscheinen, daß für diesen öffentlichen Betrieb die Maßstäbe "gesunde Kapitalstruktur" und "angemessene Gewinnerzielung" anwendbar sind, die in marktwirtschaftlichen Systemen vielfach für die Beurteilung einer erfolgreichen Betätigung angesehen werden.

¹⁾ § 37 PostVerfGE sieht vor, daß die Bundespost in gewissen Grenzen ihre Vergütungen und Zulagen frei festsetzen kann. Vgl. auch schon § 24 PostVwG.

²⁾ Zur Entwicklung der Personalaufwendungen der Bundespost insgesamt und des Post- und Fernmeldewesens vgl. Tabelle III; zur Entwicklung der Personalaufwendungen vgl. auch Tabelle VIII. Einen Überblick über die Entwicklung des Personalbestands gibt Tabelle I des Anhangs.

³⁾ Vgl. dazu § 14 PostVwG; vgl. dazu aber auch §§ 17 Abs. 3 Nr. 5 und § 20 Abs. 4 PostVerfGE.

⁴⁾ So wird für das Jahr 1971 ein Verlust von ca. 1,5 Mrd. DM erwartet, nachdem sich die Verlustschätzungen zunächst nur auf ca. 815 Mio. DM (1970: 531 Mio. DM) belaufen hatten. Zu dieser Entwicklung hat nicht zuletzt die neueste Erhöhung der Personalaufwendungen beigetragen. Vgl. dazu o.V., Sitzung des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost, in: Bulletin Nr. 176 vom 16.12.1970, S. 1935 und HENNEMANN, G., Lebers Notsignale aus dem Posthorn - Im Etat 1971 der Bundespost kündigt sich eine verhängnisvolle Verlustentwicklung an, in: SZ Nr. 186 vom 5.8.1971 (im folgenden zitiert als: Notsignale).

⁵⁾ Vgl. dazu insbesondere STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 116 ff.

⁶⁾ Daß der Umfang des Nachrichtenverkehrs primär von der Wirtschaftsentwicklung beeinflusst wird, wurde bereits an anderer Stelle erörtert.

Es muß zweifelhaft erscheinen, ob die Post auf Grund ihrer Überschüsse ¹⁾ ²⁾ und auf Grund ihrer Kapitalstruktur zutreffend beurteilt werden kann und ob man für sie eine ähnliche Kapitalstruktur postulieren kann und soll wie für private Unternehmungen. Diese Überlegungen sollten jedoch an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden, weil uns eine sachgerechte Behandlung dieser Fragen nur im Zusammenhang mit dem Zielsystem der Bundespost möglich erscheint.

¹⁾ Gewinnerzielung bzw. Rentabilität als Kriterium für erfolgreiches Tätigwerden der Post sind keineswegs anerkannt; darauf soll an anderer Stelle ausführlicher eingegangen werden. Hier seien nur genannt: GARBE, G., Rentabilität und Leistung der Deutschen Bundespost, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 9 ff.; OEHLER, R., Finanzen und Rentabilität der Deutschen Reichspost (1900 - 1927), Leipzig 1929, S. 93 ff.

²⁾ Auch bei privaten Unternehmungen ist der Gewinn keineswegs eine eindeutige Erfolgsgröße; vgl. hierzu insbes.: HAX, H., Der Bilanzgewinn als Erfolgsmaßstab, in: ZfB, 34. Jg. (1964), S. 642 ff.; SCHULZE, H.-H., Zum Problem der Messung des wirtschaftlichen Handelns mithilfe der Bilanz, Berlin 1966 und die dort angegebene Literatur sowie GÄFGEN, G., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1968, S. 112.

B. Zum öffentlich-wirtschaftlichen Zielsystem der Deutschen Bundespost

Wir hatten zu Beginn dieser Arbeit gesagt, daß sich der öffentliche Betrieb "Deutsche Bundespost" von privaten Unternehmungen dadurch unterscheidet, daß die Bundespost ihre Leistungen primär im "öffentlichen Interesse" erbringt und nicht im Verdienstinteresse, d.h. nicht im Interesse des Gewinnstrebens. Der Leerformelhaftigkeit ¹⁾ dieser Aussage waren wir uns dabei voll bewußt und es wird in diesem Teil der Arbeit unsere Aufgabe sein, einen Beitrag zur Herausarbeitung des Zielsystems der Deutschen Bundespost zu leisten; mehr als einen Beitrag zur besseren Bestimmung des Zielsystems der Post können wir jedoch nicht erbringen. Dies beruht zum einen darauf, daß der Verfasser als Postexterner, der jedoch Einblick in das Betriebsgeschehen bei der Bundespost nehmen konnte ²⁾, mit den Details des postalischen Betriebsgeschehens nicht so vertraut ist, daß er mit dem Anspruch auf Gültigkeit Aussagen über Zwischen- und Unterziele ³⁾ bei der Bundespost formulieren könnte; zum anderen sind die Haupt- bzw. Oberziele ⁴⁾ der Deutschen Bundespost so wenig präzisiert, daß es uns

-
- ¹⁾ Zum Begriff der Leerformel vgl. TOPITSCH, E., Über Leerformeln - Zur Pragmatik des Sprachgebrauches in Philosophie und politischer Theorie, in: Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für V. Kraft, Wien 1960, S. 233 ff.
- ²⁾ Der Verfasser dankt insbesondere den Angehörigen der DBP, die ihm im Rahmen von Betriebsbesichtigungen und Gesprächen Gelegenheit zur Information über aktuelle Probleme der Führung der DBP gaben. Die Namen dieser DBP-Angehörigen sind im Anschluß an das Literaturverzeichnis aufgeführt (vgl. S. 257).
- ³⁾ Zu den Klassifikationsmöglichkeiten von Betriebszielen vgl. vor allem: HEINEN, E., Das Zielsystem der Unternehmung, Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen, Wiesbaden 1966, S. 94 ff., hier insbes. S. 102 ff. (im folgenden zitiert als: Zielsystem); derselbe, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden 1970, S. 101 ff. (im folgenden zitiert als: Einführung); derselbe, Zielanalyse als Grundlage rationaler Unternehmungspolitik, in: Zielprogramm und Entscheidungsprozeß in der Unternehmung, hrsg. von H. Jacob, Wiesbaden 1970, S. 23 f. (im folgenden zitiert als: Zielanalyse).
- ⁴⁾ Während es sich bei der Kategorie der Hauptziele um einen entscheidungsträgerbedingten Bezug handelt, gehört die Kategorie der Oberziele zum Zweck-Mittel-Bezug und ist damit sowohl entscheidungsträger- als auch entscheidungsfeldbedingt. Vgl. dazu HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 102 ff.; derselbe, Einführung, a.a.O., S. 103 ff.; derselbe, Zielanalyse, a.a.O., S. 24.

erforderlich erscheint, diese herauszuarbeiten und zu verdeutlichen. Zwar wird in der Literatur in der Regel anerkannt, daß die Post "öffentlichen Aufgaben" dient und daß sie ihre Leistungen zum "Wohle der Allgemeinheit" erbringt ¹⁾ ²⁾, aber ihre Ziele sind - ähnlich wie bei vielen privaten Unternehmungen - nicht genau festgelegt. Es ist allerdings auch nicht zu übersehen, daß eine solche eindeutige Fixierung der Betriebsziele auf Schwierigkeiten stoßen muß, denn das Zielsystem ändert sich im Zeitablauf; ein allezeit gültiges Zielsystem gibt es nicht ³⁾. Weiter gilt, daß "das Zielsystem des Betriebes" im Grunde nicht existiert und auch nicht existieren kann; denn der Betrieb als solcher kann nicht agieren, sondern wird durch Menschen gelenkt. "Das Zielsystem des Betriebes" ist das Ergebnis der Willensbildung und der Willensdurchsetzung von innerhalb und außerhalb des Betriebes tätigen Personen sowie Institutionen und beruht nicht nur

¹⁾ Vgl. dazu etwa: KÄMMERER, L./EIDENMÜLLER, A., Post- und Fernmeldewesen, Kommentar, Frankfurt/M. 1971, S.V.

²⁾ Derartige "Generalklauseln" stellen keine befolgbaren Zielvorgaben für die Unternehmung dar; die Problematik einer derart leerformelhaften Zielvorgabe wird in Punkt B. II. 1 (~~S. 119 ff.~~) näher behandelt. - In der Literatur findet sich der Hinweis, daß solche Generalklauseln ein Postulat "gegenüber den kompetenten politischen Instanzen [darstellen], die Aufgaben der Unternehmung konkret zu definieren". WITTE, E./HAUSCHILDT, J., Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin 1966, S. 25; vgl. auch OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 252.

³⁾ Vgl. dazu statt vieler: CYERT, R.M./MARCH, J.G., A Behavioral Theory of Organizational Objectives, in: Modern Organization Theory, ed. by M. Haire, 5th printing, New York-London-Sydney 1967, S. 85 ff. (im folgenden zitiert als: Objectives); dieselben, A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs/N.J. 1963, S. 34 ff. (im folgenden zitiert als: Firm); HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 235 ff., MAYNTZ, R., Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg 1963, S. 66 ff.; OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., insbes. S. 249 ff.; OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Thesen über die Unterschiede zwischen privat-unternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 5 ff. (im folgenden zitiert als: Zielthesen).

auf den (Ziel-) Entscheidungen eines einzelnen; nur in Ausnahmefällen werden Zielentscheidungen von einer einzigen Person gefällt ¹⁾. In das Zielsystem der Deutschen Bundespost gehen daher die Entscheidungen einer Vielzahl von Personen ein, die als - legitimierte und nicht-legitimierte ²⁾ - Interessenten oder Partizipienten ³⁾ ihren Einfluß geltend machen. Angesichts der großen Anzahl von Interessenten, die zudem im Zeitablauf wechseln, ist es jedoch nur beschränkt möglich, die Interessen einzelner Personen zu analysieren ⁴⁾, sondern wir müssen im wesentlichen die verschiedenen Interessentengruppen

-
- ¹⁾ Vgl. dazu statt vieler: HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 49; derselbe, Zielsystem, a.a.O., S. 24 f.; BIDLINGMAIER, J., Zielkonflikte und Zielkompromisse im unternehmerischen Entscheidungsprozeß, Wiesbaden 1968, S. 28 (im folgenden zitiert als: Zielkonflikte); SCHMIDT, R.-B., Die Instrumentalfunktion der Unternehmung, in: ZfbF, NF, 19. Jg. (1967), S. 233 ff. (im folgenden zitiert als: Instrumentalfunktion).
- ²⁾ Die Ausdrücke "legitimiert" und "nicht-legitimiert" beziehen sich auf die rechtliche Stellung der Interessenten zu der Unternehmung. Legitimiert sind danach solche Interessenten, denen auf Grund juristischer Regelungen Einflußmöglichkeiten eingeräumt sind. Angesichts der Tatsache, daß aber auch nicht derartig "legitimierte" Interessenten über effektive Einflußmöglichkeiten verfügen, ist diese Unterscheidung, die häufig getroffen wird, hier nicht von Bedeutung. Vgl. z.B. WITTE, E./HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 14 f.
- ³⁾ Wir sprechen im folgenden bei all denen, die Einfluß geltend machen können von Interessenten oder von Partizipienten. Wir beziehen in unsere Betrachtungen also einen größeren Kreis ein, als dies Gutenberg bei seiner Darstellung der Zentren der Willensbildung tut (vgl. GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 470 ff.; derselbe, Unternehmensführung, Organisation und Entscheidungen, Wiesbaden 1962, S. 11 ff. - im folgenden zitiert als: Unternehmensführung). Zum Begriff des Partizipienten vgl. etwa: MARCH, J.G./SIMON, H.A., Organizations, 8th printing, New York - London - Sydney 1966, S. 89; OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 11. Zum Begriff des Interessenten vgl. z.B. WILD, B., Infiltrations- und Durchsetzungsmöglichkeiten von Interessen bei unternehmerischen Entscheidungen, Diss. Mannheim 1967, S. 25 ff. (im folgenden zitiert als: Durchsetzungsmöglichkeiten); WITTE, E./HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 14 ff.
- ⁴⁾ Es ergäbe sich außerdem die Schwierigkeit, daß die speziellen Prämissen der Entscheidungen dieser Individuen in die Betrachtung einbezogen werden müßten; vgl. dazu z.B. MARCH, J.G./SIMON, H.A., a.a.O., S. 65 ff. und BRECHT, G., Das Problem der rationalen Fundierung der verkehrspolitischen Kompetenzverteilung in Verdichtungsräumen, Diss. Mannheim 1969, S. 44 ff.

betrachten, welche auf die Bundespost Einfluß nehmen können und auch Einfluß nehmen. Gegenüber den Interessentengruppen, die bei privaten Unternehmungen auftreten, ergibt sich bei der Post formal kein allzu großer Unterschied; hier wie dort sind als wichtigste Gruppen zu nennen: Eigentümer, Betriebsleitung, Personal, Kunden, Lieferanten, Konkurrenten, Berater und die Öffentlichkeit ¹⁾. Bei privaten Unternehmungen ist außerdem noch der Staat gesondert als Interessent zu nennen, der jedoch in der Regel über die Setzung von Rahmenbedingungen hinaus keinen Einfluß geltend macht; bei öffentlichen Betrieben bzw. hier bei der Bundespost erübrigt sich eine besondere Nennung des Bundes, da er in seiner Eigenschaft als Eigentümer bereits erfaßt ist. Gliedert man die Interessenten danach auf, wie ihre Position im Verhältnis zum Betrieb ist, d.h. differenziert man nach unternehmungs- bzw. betriebsinternen und unternehmungs- bzw. betriebsexternen Interessentengruppen, so läßt sich für private Unternehmungen und für öffentliche Betriebe folgende Unterscheidung treffen:

¹⁾ Vgl. dazu vor allem: CYERT, R.M./MARCH, J.G., *Firm*, a.a.O., S. 27; dieselben, *Objectives*, a.a.O., S. 78; EELLS, R., *The Meaning of Modern Business*, 2nd printing, New York - London 1963, S. 211 ff.; HEINEN, E., *Zielsystem*, a.a.O., S. 203 ff.; MARCH, J.G./SIMON, H.A., a.a.O., S. 89; OETTL, K./THIEMEYER, Th., *Zielthesen*, a.a.O., S. 6; ULRICH, H., *Die Unternehmung als produktives soziales System*, Bern - Stuttgart 1968 S. 183; WILD, B., *Durchsetzungsmöglichkeiten*, a.a.O., S. 25 ff.

Private Unternehmung ¹⁾	Öffentlicher Betrieb (hier: Bundespost)
1. Unternehmungsinterne Interessenten	1. Betriebsinterne Interessenten
a) Eigentümer b) Unternehmungsleitung c) Personal	a) Eigentümer (Bund) b) Betriebsleitung c) Personal
2. Unternehmungsexterne Interessenten	2. Betriebsexterne Interessenten
a) Kunden b) Lieferanten, Fremdkapitalgeber c) Konkurrenten d) Berater e) Öffentlichkeit f) Staat (Bund, Länder, Gemeinden)	a) Kunden b) Lieferanten, Fremdkapitalgeber c) Konkurrenten d) Berater e) Öffentlichkeit f) Länder und Gemeinden

Übersicht 1: Unterscheidung der Interessenten bei öffentlichen Betrieben und privaten Unternehmungen nach ihrer Stellung zum Betrieb (zur Unternehmung)

Diese Untergliederung sagt nichts aus über die tatsächlichen Durchsetzungsmöglichkeiten der Interessenten in den verschiedenen Phasen des Willensbildungsprozesses ²⁾. Wir sehen es im Rahmen des von uns bearbeiteten

-
- ¹⁾ Die Untergliederung bzw. Aufteilung der Interessenten an der privaten Unternehmung ist entnommen aus: WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 25 ff.
- ²⁾ Zum Erfordernis, betriebliche Entscheidungen als Prozesse anzusehen, vgl. unter anderem: DILL, W.R., Administrative Decision-Making, in: Concepts and Issues in Administrative Behavior, ed. by S. Maillick/E.H. van Ness, 2nd printing, Englewood Cliffs/N.J. 1963, S. 29 ff.; EELLS, R., a.a.O., S. 138 ff.; FELDMAN, J./KANTER, H.E., Organizational Decision Making, in: Handbook of Organizations, ed. by J.G. March, Chicago 1965, S. 614 ff.; HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 18 ff.; WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 3 ff. (vgl. dort auch die zahlreichen Literaturhinweise); WITTE, E., Analyse der Entscheidung, Organisatorische Probleme eines geistigen Prozesses, in: Grochla, E. (Hrsg.), Organisation und Rechnungswesen, Festschrift für E. Kosiol, Berlin 1964, S. 101 ff.; derselbe, Entscheidungsprozesse, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 497 ff.

Themas allerdings nicht als unsere Aufgabe an, die Einflußmöglichkeiten der Interessentengruppen auf die Willensbildung in ihren einzelnen Phasen, also in der Anregungs-, in der Such- und in der Optimierungsphase zu untersuchen ¹⁾. Das beruht zum einen darauf, daß wir primär die Arten von Anforderungen sowie deren mögliche Auswirkungen auf das Zielsystem und das Gebaren der Bundespost herausarbeiten wollen; zum anderen liegen Untersuchungen vor, die sich mit den Durchsetzungsmöglichkeiten von Interessen in Organisationen im allgemeinen und in privaten Unternehmungen im besonderen beschäftigen ²⁾ und mögliche Taktiken von Interessenten beschreiben ³⁾, so daß auf diese verwiesen werden kann.

-
- ¹⁾ Die Unterteilung in die drei genannten Phasen findet sich bei HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 21. Die Tiefengliederung und Inhaltsabgrenzung einzelner Phasen des Willensbildungsprozesses ist in der Literatur jedoch sehr unterschiedlich. Vgl. dazu die Ausführungen und die Literaturangaben bei HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 20 und bei WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 5 ff. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, daß diese Phasen zwar logisch getrennt werden können, sich aber häufig zeitlich überlagern, nicht immer in gleicher Reihenfolge auftreten und daß auch Rückkopplungen möglich sind. Vgl. dazu vor allem: WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 9 und WITTE, E., Phasen-Theorem und Organisation komplexer Entscheidungsverläufe, in: ZfbF, NF, 20. Jg. (1968), S. 625 ff.
- ²⁾ Da es angesichts der Fülle organisations- und entscheidungs-theoretischer Literatur nicht möglich ist, auch nur alle wichtigen Veröffentlichungen zu nennen, sei hier statt vieler hingewiesen auf die sehr eingehende Untersuchung von WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., sowie auf BIDLINGMAIER, J., Zielkonflikte, a.a.O., S. 27 ff. und S. 68 ff.; CYERT, R.M./MARCH, J.G., Firm, a.a.O., S. 29 ff.; HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., insbes. S. 187 ff.; KAST, F.E./ROSENZWEIG, I.E., Organization and Management, New York 1970, S. 403 ff.; MARCH, J.G./SIMON, H.A., a.a.O., insbes. S. 113 ff.; SCHNEIDER, H.K., Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 37 ff.
- ³⁾ Zu den möglichen Taktiken verschiedener Interessenten vgl. vor allem: CARTWRIGHT, D., Influence, Leadership, Control, in: Handbook of Organizations, ed. by J.G. March, Chicago 1965, S. 11 ff.; KIRSCH, W., Entscheidungsprozesse, 3. Bd.: Entscheidungen in Organisationen, Wiesbaden 1971, S. 183 ff.; LINDBLOM, C.E., The Intelligence of Democracy-Decision Making through Mutual Adjustment, New York - London 1965, S. 54 ff.

Bei der Ermittlung von Anforderungen der verschiedenen Interessentengruppen an die Deutsche Bundespost und des daraus resultierenden Zielsystems müssen wir uns der direkten Methode bedienen ¹⁾, d.h. wir stützen uns in erster Linie auf die Auswertung von Gesetzen, Gesetzesmaterialien, Kommentaren, Monographien, Aufsätzen, Vorträgen, Protokollen und sonstigen Quellen ²⁾; daneben verwerten wir Hinweise und Äußerungen verschiedener Angehöriger der Deutschen Bundespost, mit denen wir uns über aktuelle Probleme der Führung dieses Betriebes unterhalten konnten. Die indirekte Methode der Ermittlung von Anforderungen, d.h. der Rückschluß von Mittelentscheidungen auf die zugrunde liegenden Ziele kam für diese Arbeit nicht oder höchstens ergänzend in Betracht. Dies beruht vor allem auf der erheblichen Unzuverlässigkeit dieser Methode, die sich darin äußert, daß von einem Mittel nicht eindeutig auf das Ziel geschlossen werden kann, das hinter der Mittelentscheidung steht, denn genauso wie "regelmäßig einerseits ein Ziel mit verschiedenen Mitteln erreichbar" ³⁾ ist, ist "andererseits ein Mittel zur Verfolgung verschiedener Ziele einsetzbar" ^{3) 4)}.

¹⁾ Zur Unterscheidung der direkten und der indirekten Methode der Zielermittlung vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 31 ff.

²⁾ Zur Zweckmäßigkeit dieses Vorgehens vgl. auch: FLOHR, H., Bemerkungen zur Erfolgswürdigung bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1966), S. 150 (im folgenden zitiert als: Bemerkungen); OETTL, K./ THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 6; THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip-Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970, S. 133 und passim (im folgenden zitiert als: Gemeinwirtschaftlichkeit); WEISSER, G., Die Unternehmensmorphologie - nur Randgebiet?, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1966), S. 31 (im folgenden zitiert als: Randgebiet); derselbe, Morphologie der Betriebe, in: HdB, 3. Bd., 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4041.

³⁾ WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 124.

⁴⁾ Vgl. dazu z.B. auch HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 32 f. und S. 55 ff. sowie WEISSER, G., Randgebiet, a.a.O., S. 13.

I. Anforderungen verschiedener Interessenten an die Deutsche Bundespost

Bevor wir zur Betrachtung der Ansprüche verschiedener Interessenten an die Deutsche Bundespost übergehen, ist noch eine weitere Abgrenzung erforderlich. Inwieweit einzelne Partizipienten und Partizipientengruppen ihre Forderungen mit Aussicht auf Erfolg geltend machen können, ist weitgehend durch den für die Post geltenden Gesetzesrahmen bestimmt; dieser wird in den wesentlichen Zügen vom "Postverfassungsrecht " ¹⁾ gebildet, d.h. von dem - im Augenblick noch gültigen - Postverwaltungsgesetz ²⁾ bzw. von dem - geplanten - Postverfassungsgesetz ³⁾. Dazu treten noch wichtige Bestimmungen des Grundgesetzes, durch die unabdingbare Rechte der Bundesregierung festgelegt sind ⁴⁾. Dieser Gesetzesrahmen ist seinerseits wieder das Ergebnis von Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen, die wir jedoch nicht näher betrachten können. Wir gehen vielmehr von diesem Rahmen aus und untersuchen, wie innerhalb dieser Gegebenheiten die Interessentengruppen tätig werden können; dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß der Rahmen verändert werden kann, wie es sich jetzt bei dem geplanten Ersatz des Postverwaltungsgesetzes durch das Postverfassungsgesetz zeigt.

¹⁾ Vgl. statt vieler: KÄMMERER, L./EIDENMÜLLER, A., a.a.O., S. 1 ff.

²⁾ Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) vom 24. Juli 1953, BGBl. I, S. 676.

³⁾ Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/1385 vom 6.11.1970.

⁴⁾ Es handelt sich dabei vor allem um folgende Artikel des Grundgesetzes: Art. 62, 64, 65, 73 Nr. 7, 80, 86 und 87.

1. Anforderungen betriebsinterner Interessenten

a) Anforderungen des Bundes als Eigentümer

Der Bund wurde auf Grund der Vorschriften des Grundgesetzes Eigentümer der Deutschen Bundespost ¹⁾ und bekam das Recht der ausschließlichen Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen eingeräumt ²⁾. Außerdem wurde bestimmt, daß die Bundespost als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau zu führen ist ³⁾. Allerdings wurde damit keine bestimmte Organisationsform der Post festgelegt ⁴⁾, sondern es ist lediglich ausgeschlossen, daß die Post gegenüber dem Bund als rechtlich selbständige juristische Person des öffentlichen oder des privaten Rechts geführt wird ⁵⁾; wohl aber ist die Verwaltung als Sondervermögen des Bundes zulässig. Da der Bund zunächst von seinem Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens keinen Gebrauch machte, galt das Gesetz zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung ⁶⁾ weiter ⁷⁾, bis es im Jahre 1953 durch das Postverwaltungsgesetz abgelöst wurde. Aus der Tatsache, daß die Post als Bundesverwaltung zu führen ist, ergibt sich, daß sie - wegen des im Grundgesetz verankerten parlamentarischen Regierungssystems - dem Ressort eines Bundesministers unterstehen muß ⁸⁾. Das bedeutet nach der herrschenden Meinung nicht, daß ein besonderes Ministerium für das Post- und Fernmeldewesen bestehen,

¹⁾ Art. 134 GG.

²⁾ Art. 73 Nr. 7 GG.

³⁾ Art. 87 Abs. 1 GG.

⁴⁾ Vgl. Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 1, S. 9 und ARNDT, A., Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Spitzenorganisation des Post- und Fernmeldewesens, in: Archiv PF, 22. Jg. (1970), S. 4 f. und S. 10; vgl. auch PostVerfGE, Begründung zu § 1, S. 18.

⁵⁾ Vgl. ARNDT, A., a.a.O., S. 5.

⁶⁾ Gesetz zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung (Vereinfachungsgesetz) vom 27. Febr. 1934, RGBL I, S. 130 ff., abgedruckt in: SCHUBEL, K., Die Rechnungsführung der Deutschen Bundespost Hamburg - Berlin - Bonn 1959, S. 226 ff.

⁷⁾ Auf Grund von Art. 123 und 124 GG.

⁸⁾ ARNDT, A., a.a.O., S. 7 ff.

sondern nur, daß die Rechts- und Fachaufsicht eines Ministers gegeben sein muß ¹⁾. Der Gesetzgeber entschloß sich aber, im Postverwaltungsgesetz zu verankern, daß die Bundespost wegen "der besonderen Bedeutung des Nachrichtenwesens . . . als echte Bundesverwaltung unter der Leitung des zuständigen Bundesministers geführt werden" ²⁾ sollte; dieser Minister erhielt die Bezeichnung "Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen" ³⁾. Dieser Minister ist sowohl für die Leitung als auch für die Aufsicht der Bundespost zuständig ⁴⁾, er hat also eine Doppelfunktion als politischer Minister und als Leiter der Bundespost. Als Minister ist er Mitglied der Bundesregierung ⁵⁾ und unterliegt damit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers ⁶⁾; die Richtlinien des Bundeskanzlers "sind für die Bundesminister verbindlich und von ihnen in ihrem Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu verwirklichen" ^{7) 8)}.

Der "Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister wird in den Grundzügen durch den Bundeskanzler festgelegt" ⁹⁾; außerdem ist der "Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen . . . dafür verantwortlich, daß die Deutsche Bundespost nach den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verwaltet wird". ¹⁰⁾ In seiner Eigenschaft als Leiter der Bun-

¹⁾ Vgl. dazu etwa ARNDT, A., a.a.O., S. 7 ff.; vgl. aber auch die Ansicht von STEINMETZ, H., Bundespostminister oder Generalpostmeister?, in: Archiv PF, 19. Jg. (1967), S. 6 und passim (im folgenden zitiert als Generalpostmeister).

²⁾ Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 1, S. 10.

³⁾ § 1 Abs. 1 PostVwG.

⁴⁾ Vgl. §§ 1 und 2 PostVwG; dort ist auch die Mitwirkung des Verwaltungsrates bei der Leitung verankert.

⁵⁾ Art. 62 GG.

⁶⁾ Art. 65 Satz 2 GG.

⁷⁾ § 1 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung.

⁸⁾ Die Richtlinienentscheidung des Bundeskanzlers hat jedoch ihre Grenze dort, wo er zu einer "Art 'Vorgesetzter' mit allgemeinem Weisungsrecht" würde; vgl. BÖCKENFÖRDE, E.-W., Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 146.

⁹⁾ § 9 Satz 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung.

¹⁰⁾ § 2 Abs. 1 PostVwG.

despost hat der Bundespostminister "den Interessen der Deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen . . . Die Anlagen der Deutschen Bundespost sind in gutem Zustand zu erhalten und technisch und betrieblich den Anforderungen des Verkehrs entsprechend weiter zu entwickeln und zu vervollkommen" ¹⁾. Zusätzlich hat er für die Eigenwirtschaftlichkeit der Bundespost Sorge zu tragen ²⁾.

In der Vergangenheit hat diese Doppelfunktion des Bundespostministers als politischer Minister, der an die Richtlinien des Bundeskanzlers gebunden ist, und als Leiter des Betriebes Deutsche Bundespost, der "unternehmerischen Notwendigkeiten" ³⁾ entsprechen will, zu vielfältigen intrapersonellen Konflikten dieses Ministers geführt ⁴⁾. Als Ausfluß seiner Organi-

¹⁾ § 2 Abs. 2 und 3 PostVwG.

²⁾ § 15 PostVwG.

³⁾ PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16.

⁴⁾ Die Doppelfunktion des Postministers ist daher immer wieder Gegenstand der Diskussion und der Kritik gewesen; gegen diese doppelte Funktion haben sich unter anderem ausgesprochen: Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 140 f. und S. 151; BRANDT, W., a.a.O., S. 28; KINDER, K., Die sogenannten Sondervermögen des Bundes in finanzwissenschaftlicher Sicht, Diss. Köln 1967, S. 279 ff., insbes. S. 286 (im folgenden zitiert als: Sondervermögen); LEBER, G., Unternehmensverfassung für die Deutsche Bundespost, in: Bulletin Nr. 104 vom 4.8.1970, S. 1013 f. (im folgenden zitiert als: Unternehmensverfassung) - Argumente für die Beibehaltung dieser doppelten Funktion des Bundespostministers und damit der Einheitlichkeit von Aufsicht und Leitung finden sich dagegen z.B. in der Abschließenden Stellungnahme der Bundesregierung zum Sachverständigen-Gutachten (Abschließende Stellungnahme, a.a.O., S. 22) und bei DOLLINGER, W., Postentwurf: Änderungen ohne Fortschritt, in: HB Nr. 186 vom 29.9.1970 (im folgenden zitiert als: Postentwurf); ENGEL, U./GARBE, G., Regierungspolitik oder Betriebspolitik?, in: ZfP, 2. Jg. (1950), S. 577 ff.; FLORIAN, W., Das Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost, in: JdP, 16. Jg. (1966), Bad Windsheim 1966, S. 84 f.; KÄMMERER, L./EIDENMÜLLER, A., a.a.O., S. XVI ff.; STEINMETZ, H., Die staats- und verfassungsrechtliche Stellung der Deutschen Bundespost, in: JdP, 6. Jg. (1955/56), Windsheim/Mittelfr. 1956, S. 33 ff. (im folgenden zitiert als: Stellung der DBP); derselbe, Generalpostmeister, a.a.O., S. 1 ff., insbes. S. 8 ff. - Zur Diskussion über die Trennung von Leitung und Aufsicht vgl. aber auch schon SCHEDA, W., Das Reichspostfinanzgesetz, Berlin 1932, insbes. S. 68 ff.

sationsgewalt, d.h. seiner "Befugnis zur Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung [und] Bestimmung der Aufgaben . . . öffentlicher Funktionsträger" ¹⁾ hat der Bundeskanzler im November 1969 - unter Hinweis auf die Geschäftsordnung der Bundesregierung - angeordnet, daß das "Bundesministerium für Verkehr und das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen zwecks Umstrukturierung der Deutschen Bundespost von dem Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen in Personalunion geleitet" ²⁾ werden. Diese Umstrukturierung wurde, wie sich noch zeigen wird, aus mehreren Gründen eingeleitet; ein wichtiger Grund war aber die Trennung von Aufsicht und Leitung bei der Deutschen Bundespost ³⁾, wie sie in dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vorgesehen ist ⁴⁾.

Wir haben der Stellung des Postministers einen relativ breiten Raum gewidmet, weil uns die unterschiedliche Einschätzung der Notwendigkeit eines besonderen Ministers bzw. Ministeriums für das Post- und Fernmeldewesen, wie sie im Postverwaltungsgesetz ⁵⁾ und auch in späteren Dokumenten ⁶⁾ gegenüber dem geplanten Postverfassungsgesetz zum Ausdruck kommt, ein

¹⁾ BÖCKENFÖRDE, E.-W., a.a.O., S. 38. Zum Umfang der Organisationsbefugnisse des Bundeskanzlers vgl. ebenda, S. 139 ff.

²⁾ Organisationserlaß, a.a.O., S. 1199.

³⁾ Vgl. LEBER, G., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 1013; vgl. auch BRANDT, W., a.a.O., S. 28.

⁴⁾ Vgl. § 2 PostVerfGE; vgl. auch PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16 ff.

⁵⁾ Vgl. § 1 Abs. 1 PostVwG sowie Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 1, S. 10.

⁶⁾ Vgl. Stellungnahme, a.a.O., insbes. S. 25; vgl. auch Abschließende Stellungnahme, a.a.O., S. 22. Siehe dazu auch die Ausführungen des - ehemaligen - Postministers DOLLINGER, W., Postentwurf, a.a.O.; KÄMMERER, L./ EIDENMÜLLER, A., a.a.O., S. XVIII; STEINMETZ, H., Generalpostmeister, a.a.O., S. 8 ff. Auch bei früheren Ansätzen zu einer Novellierung des PostVwG war die Stellung des Postministers im wesentlichen unumstritten; vgl. z.B. NEUBURGER, A., a.a.O., S. 295 ff. (Wiedergabe von Gesetzesinitiativen und Vorschlägen verschiedener Institutionen zur Verbesserung des PostVwG).

wichtiges Indiz für eine veränderte Betrachtung der Bedeutung des Post- und Fernmeldewesens zu sein scheint; ein Indiz dafür nämlich, daß der Bund bereit ist, seine Ansprüche an die Bundespost zu reduzieren, wie dies in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 28. Oktober 1969 zum Ausdruck kommt: "Das Post- und Fernmeldewesen kann seine Aufgaben für unsere Gesellschaft besser erfüllen, wenn die ministerielle Aufsicht sich auf das politisch Notwendige beschränkt. Dadurch wird die Eigenständigkeit der Bundespost gestärkt und eine wirtschaftliche Unternehmensführung erleichtert" ¹⁾.

Die Anforderungen des Bundes ergeben sich aus dem Postverwaltungsgesetz bzw. beruhen auf diesem. Es zeigt sich, daß die Bundespost durchaus als Instrument zur Verfolgung und Verwirklichung der "Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik" ²⁾ gesehen wird. Damit wird der Bundesregierung das Recht eingeräumt, für die Leitung der Bundespost ihre Vorstellungen aus der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik als Anforderungen vorzugeben ³⁾; als Folge davon besitzen - neben dem Bundespostminister - einige Mitglieder der Bundesregierung bei der Leitung der Bundespost Mitwirkungsrechte ⁴⁾,

¹⁾ BRANDT, W., a.a.O., S. 28.

²⁾ § 2 Abs. 1 PostVwG; vgl. auch Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 2, S. 10.

³⁾ Bei den in § 2 Abs. 1 PostVwG genannten Politikzweigen handelt es sich jeweils um Teilpolitiken der allgemeinen Staatspolitik; die Wirtschaftspolitik ist unmittelbar Teilbereich der allgemeinen Politik, während Verkehrs-, Finanz- und Sozialpolitik zu den sektoralen bzw. funktionalen Teilbereichen der Wirtschaftspolitik gehören. Vgl. dazu beispielsweise GIERSCH, H., a.a.O., S. 17 ff.; OHM, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I: Systematisch-theoretische Grundlegung, 2. Aufl., Berlin 1965, S. 5 ff.

⁴⁾ Im PostVwG wird dabei das "Einvernehmen" oder "Benehmen" des Bundespostministers mit anderen Ministern gefordert; in der Praxis bedeutet dies jedoch, daß vor der Entscheidung des Postministers bereits eine Abstimmung mit anderen Ministern erforderlich ist, da ja sonst ein Einvernehmen nicht erreichbar ist. Vgl. dazu etwa: o.V., Postgebühren im Streit der Meinungen, in: SZ Nr. 291 vom 5./6.12.1970. Siehe auch: STEINMETZ, H., Das Postverwaltungsgesetz in der Praxis, in: JdP, 7. Jg. (1956/57), Windsheim/Mittelfr. 1957, S. 25 ff. (im folgenden zitiert als: Postverwaltungsgesetz).

die auch im Postverwaltungsgesetz verankert sind. Der Bundesminister für Finanzen kann vor allem mitwirken bei der Aufstellung des Haushaltsplans (des Voranschlags) der DBP ¹⁾, bei der Entscheidung über die Gewinnverwendung bzw. die Verlustdeckung ²⁾, bei der Aufnahme von Krediten und der Übernahme von Bürgschaften ³⁾ sowie bei der Schuldenverwaltung der DBP ⁴⁾. Der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister des Innern wirken mit bei dem Erlaß von Richtlinien für die Gewährung von Belohnungen und besonderen Vergütungen ⁵⁾ sowie beim Abschluß von Tarifverträgen, soweit diese "wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung geeignet sind, die Gestaltung von Lohn- und Arbeitsbedingungen in anderen Zweigen der Bundesverwaltung zu beeinflussen" ⁶⁾. Der Bundesminister für Wirtschaft wirkt mit beim Erlaß von Rechtsverordnungen über Benutzungsbedingungen und Gebühren für die Einrichtungen der Bundespost ⁷⁾ und der Bundesminister für Verkehr hat außerdem bei den Gebühren für den Postreisedienst ein Mitspracherecht ⁸⁾. Im Rahmen der Richtlinienkompetenz kann darüber hinaus - wie bereits dargelegt wurde - der Bundeskanzler seine Vorstellungen gegenüber dem Postminister geltend machen. Es zeigt sich also, daß für die Bundesregierung vielfältige Möglichkeiten gegeben sind, ihre Ansprüche vorzubringen.

1) § 17 Abs. 4 PostVwG.

2) § 20 Abs. 5 PostVwG.

3) § 22 Abs. 1 PostVwG.

4) § 22 Abs. 5 PostVwG.

5) § 24 PostVwG; vgl. auch Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 24, S. 15. Danach sind insbesondere Belohnungen für die Verhütung von Unfällen und für Verbesserungsvorschläge sowie Sondervergütungen für besonders schwierige Dienstposten des Betriebsdienstes gemeint.

6) § 26 PostVwG.

7) § 14 PostVwG.

8) Nach dem Wortlaut von § 14 PostVwG hat nur der Minister für Verkehr ein Mitspracherecht für Gebühren des Postreisedienstes; STEINMETZ vertritt jedoch die Ansicht, daß dabei sowohl der Bundesminister für Wirtschaft, als auch der Bundesminister für Verkehr ein Mitspracherecht haben. Vgl. STEINMETZ, H., Stellung der DBP, a.a.O., S. 37.

Von diesen Möglichkeiten wurde in der Vergangenheit auch vielfach Gebrauch gemacht. Wir wollen, wenn wir im folgenden die wichtigsten Kategorien von Anforderungen des Bundes aufzeigen, den Postminister noch nicht in die Betrachtungen einbeziehen, da wir diesen bei den Ausführungen über Anforderungen der Betriebsleitung berücksichtigen wollen; das findet seinen Grund darin, daß der Postminister in der Vergangenheit - wenn auch mit Einschränkungen - zumindest versucht hat, "betriebsbezogen" tätig zu werden.

Die Anforderungen an die Bundespost, die von Seiten des Bundes gestellt werden, lassen sich kennzeichnen als leistungs- bzw. verkehrspolitische ¹⁾, allgemein staatspolitische, raumwirtschaftspolitische, konjunktur- und währungspolitische sowie sozial- und kulturpolitische Anforderungen; dazu treten noch fiskalische Anforderungen. Als allgemeine Anforderung postuliert das Postverwaltungsgesetz, daß bei der Leitung und bei der Erbringung der Verkehrsleistungen der Bundespost "den Interessen der Volkswirtschaft Rechnung zu tragen" ²⁾ ist und daß die "Anlagen der Deutschen Bundespost . . . den Anforderungen des Verkehrs entsprechend weiter zu entwickeln und zu

¹⁾ Wir sprechen hier von "verkehrspolitischen Anforderungen", obwohl die Bundespost in der BRD bei der Betrachtung der Verkehrspolitik üblicherweise ausgeklammert wird, wie sich dies auch schon bei der - seit 1949 gültigen - Kompetenzabgrenzung des Bundesministers für Verkehr zeigt. Auch in der verkehrswirtschaftlichen Literatur wird das Post- und Fernmeldewesen häufig nicht behandelt, was wohl darauf zurückzuführen ist, daß die Bundespost in erster Linie nicht Verkehrsträger, sondern Verkehrsnutzer ist, der sich der Verkehrsträger bedient (vgl. dazu z.B. TIMM, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, Berlin-Friedenau 1939, S. 15 - im folgenden zitiert als: Tarifwesen). Als Autoren, die die Bundespost ausdrücklich und relativ ausführlich in ihre Überlegungen einbeziehen, seien genannt: LINDEN, W., a.a.O., S. 109 ff. und VOIGT, F., Verkehr, Bd. II/2: Die Entwicklung des Verkehrssystems, Berlin 1965, S. 807 ff. (im folgenden zitiert als: Entwicklung). Vgl. aber auch schon SAX, E., Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 2 Bd.: Land- und Wasserstraßen, Post, Telegraph, Telephon, 2. Aufl., Berlin 1920, S. 339 ff.

²⁾ § 2 Abs. 2 PostVwG.

vervollkommen" ¹⁾ sind; der Ausbau der Verkehrseinrichtungen muß also auf jeden Fall der Entwicklung des Verkehrsbedarfs folgen. Ein Ausbau der Verkehrseinrichtungen, der dem Anstieg des Verkehrsumfanges vorausgeht, wäre danach durchaus wünschenswert, konnte aber in der Vergangenheit, insbesondere im Fernmeldewesen, nur partiell erreicht werden ²⁾. Das ist nicht zuletzt Folge der Schwierigkeiten der Bundespost bei der Kapitalbeschaffung, aber auch einer in dem eingetretenen Ausmaß nicht vorhergesehenen Nachfrageentwicklung nach Leistungen des Post- und insbesondere des Fernmeldewesens; es ist aber auch Folge der sonstigen Anforderungen des Bundes an die Post. Die allgemein staatspolitischen, raumwirtschaftspolitischen, konjunktur- und währungspolitischen, sozial- und kulturpolitischen sowie fiskalischen Anforderungen sind nämlich geeignet, bei der Bundespost Ertrags-schmälerungen oder Aufwandserhöhungen zu bewirken und dadurch den Ausbau der Verkehrseinrichtungen zu verlangsamen.

Die allgemein staatspolitischen Anforderungen an die Bundespost äußern sich vorwiegend in besonderen Leistungen bzw. Gebühren im Post- und Fernmeldeverkehr mit Berlin ³⁾ und in der Ermäßigung von Brief- und Postkartengebühren im Zuge der europäischen Integration ⁴⁾.

¹⁾ § 2 Abs. 3 PostVwG.

²⁾ Es sei hier nur an das Problem der "Wartelisten" für die Neueinrichtung von Fernsprechan Schlüssen erinnert. Soweit wir die Sachlage überschauen, handelt es sich bei der Forderung nach Ausbau der Verkehrseinrichtungen um die einzige verkehrs-(leistungs-)politische Forderung, die in der Vergangenheit auch auf "höchster Ebene" behandelt wurde. Vgl. dazu z.B. STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 150; siehe auch: SPINDLER, K./SCHUHMANN, H., Die mittlere Wartezeit auf Einrichtung von Fernsprechaup tanschlüssen in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage, in: JdF, 18. Jg. (1967), Bad Windsheim 1967, S. 393 ff.

³⁾ So gilt z.B. für den Fernsprechverkehr zwischen Berlin und dem Bundesgebiet die Fernsprechgebühr der jeweils nächstniedrigeren Zone; d.h. wenn etwa ein Ferngespräch zwischen Berlin und der Bundesrepublik über eine Entfernung von mehr als 300 km geführt wird (8. Zone), so wird nur die Gebühr der 7. Zone (200 bis 300 km) berechnet. Es ist außerdem zu verweisen auf die immer noch bestehende Ortsgebühr für Briefe und Postkarten innerhalb Berlins.

⁴⁾ Es handelt sich dabei um das sogenannte EWG-Porto; danach wird für "Standardbriefe" und Postkarten in die übrigen EWG-Länder sowie nach Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstadt nur das Inlandsporto berechnet.

Raumwirtschaftliche Anforderungen kommen zum Ausdruck in der Pflicht der Bundespost zur verkehrlichen Versorgung auch entlegener Gebiete, wie sie nicht nur im Postverwaltungsgesetz, sondern auch im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert ist ¹⁾ ²⁾, und in den grundsätzlichen Anforderungen an die Vergabepolitik der Post, wie sie im Postverwaltungsgesetz institutionalisiert sind; dort heißt es: "Die Deutsche Bundespost berücksichtigt bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen . . . angemessenen Industrie, Handwerk und Handel jedes [Bundes-] Landes mit dem Ziel, die Entwicklung der Wirtschaft der Länder zu fördern" ³⁾. Hinzu treten noch die allgemeinen Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Richtlinien für die Berücksichtigung bevorzugter Bewerber in Notstands- bzw. Entleerungsgebieten (insbesondere in Berlin und dem Zonenrandgebiet) ⁴⁾. Letztere Vorschriften verfolgen allerdings nicht nur raumwirtschaftspolitische, sondern auch allgemein staatspolitische und wirtschafts- bzw. konjunkturpolitische Ziele.

Konjunkturpolitische und auch währungspolitische Anforderungen des Bundes an die Post schlagen sich vor allem nieder in Erwartungen hinsichtlich der

¹⁾ §§ 1 bis 5 des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965, BGBl. I, S. 306; vgl. auch BRÜGELMANN, H./CHOLEWA, E.W. u.a., Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, Kommentar, Stand vom September 1970, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz o.J., Erläuterung zu § 4, S. 4.

²⁾ Vgl. auch GRÄBER, A.J., Post- und Fernmeldewesen, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2399 ff.

³⁾ § 31 PostVwG; Hervorhebungen vom Verfasser.

⁴⁾ Vgl. zu diesem Problemkreis insbes.: DIEDERICH, H., Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Heidelberg 1961, S. 18 ff.; GROCHLA, E., Die Kalkulation von öffentlichen Aufträgen, Berlin 1954; von KAEMMER, W., (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost - Ihre Leistungen und ihre Bedeutung für die Wirtschaft, Frankfurt/M. 1957, S. 217 ff.; MEIERROSE, R., Wirtschaftsrechtliche und wirtschaftspolitische Grundfragen aus dem Vergabewesen der Deutschen Bundespost, in: JdP, 7. Jg. (1956/57), Windsheim/Mittelfr. 1957, S. 116 ff.; MÜLLER, H., Staatliche Preislenkung bei öffentlichen Aufträgen, Köln - Berlin - Bonn - München 1970; WELTER, E., Der Staat als Kunde, Heidelberg 1960.

Gebührenhöhe und des Investitionsvolumens. Die Postgebühren sind - worauf wir an früherer Stelle schon hingewiesen hatten - gebundene Preise bzw. "administrierte Preise" ¹⁾; sie werden vielfach auch als "politische Preise" ²⁾ bezeichnet. Da der Bundesminister für Wirtschaft beim Erlaß von Gebührenordnungen mitwirkt ³⁾ und es außerdem seit Bestehen der Bundesrepublik - zumindest dem Grundsatz nach - das Bestreben der Regierungen ist, die Stabilität des Preisniveaus zu wahren, werden bzw. wurden Veränderungen in der Höhe der Postgebühren von den jeweiligen Bundesregierungen nur zögernd in Angriff genommen ⁴⁾. Wenn auch die Postgebühren nicht gerade als "Gradmesser der Währungsstabilität" ⁵⁾ angesehen werden, so glaubt man doch, daß in Zeiten konjunkturpolitischer Schwierigkeiten der Erhöhung von Preisen, die der Beeinflussung des Staates unterliegen - also auch der Postgebühren -, Signalwirkung für private Unternehmungen zukomme bzw. daß die dadurch bedingten Kostensteigerungen für die private Wirtschaft nicht

-
- 1) Zum Begriff der administrierten Preise vgl. insbes. SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Im Sog des Booms, Jahresgutachten 1969/70, Stuttgart - Mainz 1969, S. 58 (Textziffer 162) (im folgenden zitiert als: SACHVERSTÄNDIGENRAT, Jahresgutachten 1969/70); KUHN, E., Betrachtungen zu den "Grundsätzen für staatliche Preisregelungen" aus der Sicht der DBP, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 612 ff. (im folgenden zitiert als: Betrachtungen).
 - 2) Vgl. etwa HAMM, W., Kollektiveigentum, a.a.O., S. 22 f. und passim; STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 106 ff.; WEGMANN, G., Die gesamtwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, Heidelberg 1964, S. 53.
 - 3) Vgl. § 14 PostVwG.
 - 4) Vgl. z.B. KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 221 ff.; STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 106 ff., insbes. S. 109 ff.; o.V., Postgebühren im Streit der Meinungen, a.a.O.; o.V., Schiller für maßvolle Post-Gebührenerhöhungen, in: SZ Nr. 37 vom 12.2.1971; o.V., Lebers Gebührenvorlage abgelehnt, in: SZ Nr. 50 vom 27./28.2.1971.
 - 5) STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 106; vgl. auch TIMM, K., Grundlagen einer organischen Gestaltung des Gebührentarifs für Ferngespräche, in: JdF, Jg. 1953, Windsheim/Mittelfr. 1954, S. 54 (im folgenden zitiert als: Grundlagen).

tragbar seien ¹⁾. Aus diesen Gründen wurden die Postgebühren in der Vergangenheit vielfach nicht in der von der Betriebsleitung gewünschten Höhe und auch nicht zu dem von dieser gewünschten Zeitpunkt verändert ²⁾. Die Anforderungen an die Investitionspolitik der Bundespost gründen ebenfalls auf dem Bestreben nach Wahrung der Stabilität des Preisniveaus; die Bundespost soll danach einen Beitrag zur antizyklischen Investitionspolitik des Bundes leisten und ihre Investitionen an den "Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" ³⁾ ausrichten. Das ist doppelt bedeutsam insofern, als die Bundespost einerseits als Nachfrager auf dem Investitionsgütermarkt über ein beträchtliches Auftragsvolumen verfügt und andererseits einen großen Teil ihrer Investitionen mit Fremdkapital finanziert ⁴⁾; eine Kürzung (Erhöhung) des Investitionsvolumens der Bundespost wird folglich als geeignet angesehen, gleichzeitig die Ansprüche der Bundespost an den Investitionsgüter- und an den Kapitalmarkt zu vermindern (zu erhöhen).

Sozial- und kulturpolitische Anforderungen schlagen sich schließlich nieder insbesondere in der gebührenfreien Beförderung von Blindenschriftsendungen, in den Vergünstigungen im Postreisedienst für den Schüler- und Berufsverkehr und in der Gebührenhöhe des Postzeitungsdienstes; auch die Gebührenhöhe des Paket- und Päckchendienstes könnte man hier einordnen.

¹⁾ Vgl. z.B. SACHVERSTÄNDIGENRAT, Jahresgutachten 1969/70, a.a.O., S. 58 (Textziffer 162); KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 234; KUHN, E., Betrachtungen, a.a.O., S. 612 ff., TIMM, K., Grundlagen, a.a.O., S. 54 ff.; HENNEMANN, G., Signale aus dem Posthorn, in: SZ Nr. 79 vom 2.4.1971.- In diesem Sinn äußert sich auch die Deutsche Bundesbank; vgl. o.V., Neuere Tendenzen in der Finanzentwicklung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 23. Jg. (1971), H. 4, S. 17 (im folgenden zitiert als: Neuere Tendenzen).

²⁾ Vgl. z.B. STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 106 ff.; vgl. aber auch den Beitrag SCHUBERTS, der es als eigenes Ziel der DBP bezeichnet, "das Posttarifniveau möglichst stabil zu halten". (SCHUBERT, M., Die Finanzpolitik der Deutschen Bundespost, in: JdP, 10. Jg. (1960), Windsheim/Mittelfr. 1961, S. 173 - im folgenden zitiert als: Finanzpolitik).

³⁾ § 1 Satz 1 StabG in Verbindung mit § 13 Abs. 2 desselben Gesetzes. - Zur Problematik einer stabilitätsorientierten Investitionspolitik der Deutschen Bundespost vgl. vor allem: SCHWEDES, H., Konjunkturpolitik mit Fernmeldeinvestitionen?, Berlin 1971, insbes. S. 113 ff.

⁴⁾ Zur Finanzierung der Investitionen der DBP vgl. Tabelle V des Anhangs.

Diese Anforderungen allgemein staatspolitischer, raumwirtschaftspolitischer, konjunkturpolitischer sowie sozial- und kulturpolitischer Art wirken sich für den Haushalt der Bundespost belastend aus und verursachen bei ihr geringere Erträge bzw. höhere Aufwendungen, als es der Fall wäre, wenn diese Anforderungen nicht geltend gemacht würden. Diese Anforderungen werden daher vielfach als nicht mit dem "eentlichen" Betrieb der Post vereinbar, als "betriebsfremd", angesehen ¹⁾ und die daraus resultierenden Mindererträge und Mehraufwendungen als "betriebsfremde Lasten" oder auch als "politische Lasten" bezeichnet ²⁾. Dieser Ansicht vermögen wir uns jedoch insofern nicht anzuschließen, als die Einstellung, die dahinter steht, von der Konzeption des "Betriebes an sich" ausgeht. Diese Konzeption unterstellt, daß der Betrieb vom Eigentümer so weit gelöst wurde, daß er ein weitgehendes Eigenleben führt, und daß daher in wesentlichen Bereichen "betrieblichen Erfordernissen" ³⁾ ein weiter Raum zu geben ist. Der Eigentümer wird beinahe als betriebsexterner Interessent gesehen, der seinem eigenen Unternehmen bei der Vorgabe von Anforderungen gleichsam als fremder Auftraggeber gegenübersteht ⁴⁾. Mit der von uns vertretenen These, daß die Bundespost ein

¹⁾ Vgl. z.B. KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 181 ff.; STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 103 ff.

²⁾ Vgl. etwa FRIEDMANN, B., Ergänzende Kriterien der Finanzierung öffentlicher Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 83 (im folgenden zitiert als: Ergänzende Kriterien); STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 103. Kataloge dieser Lasten finden sich bei STEINMETZ, H., Aktuelle Probleme des Postwesens, in: ZPF, 9. Jg. (1957), S. 355 ff.; derselbe, Wohlstand, a.a.O., S. 103 ff.; Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 99 ff. - Zur Höhe dieser Lasten vgl. Tabelle IX im Anhang.

³⁾ Vgl. dazu auch PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16 ff.

⁴⁾ Mit Recht weist THIEMEYER daher darauf hin, daß es eine lebensfremde Konstruktion darstellt, einen Gegensatz zwischen dem Sinn eines Betriebes und seinen öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben herauszuarbeiten. Vgl. dazu: THIEMEYER, Th., Vorlage für die Kommission "Finanzierung der öffentlichen Unternehmen" der Internationalen Forschungs- und Informationsstelle für Gemeinwirtschaft, in: Arbeitsbericht 1967 der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen e.v., Köln, S. 12 ff., hier S. 14 (im folgenden zitiert als: Vorlage); Vgl. auch THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 225.

Instrument zur Verfolgung gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Ziele ist, läßt sich diese Anschauung nicht vereinbaren ¹⁾; und sie läßt sich auch nicht damit vereinbaren, daß Wirtschaften nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Erreichung anderer, insbesondere auch außerökonomischer Zwecke ist.

Die Konzeption des "Betriebes an sich" kann allerdings für die Bundespost aus dem Postverwaltungsgesetz abgeleitet werden; wir sprechen damit Anforderungen des Bundes an, die wir bei der Behandlung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundespost ²⁾ bereits erwähnt hatten: nämlich die finanzwirtschaftlichen oder fiskalischen Anforderungen des Bundes, in denen in erster Linie die Schwächen des Postverwaltungsgesetzes liegen ³⁾. Das Postverwaltungsgesetz fordert von der Bundespost, "daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Ausgaben aus ihren Einnahmen" ⁴⁾ bestreiten muß und stellt klar, daß "Zuschüsse aus der Bundeskasse . . . nicht geleistet" ⁵⁾ werden; die Post hat also ihre gesamten Aufwendungen durch eigene Erträge zu decken und bekommt nach der gegenwärtigen Rechtslage keinerlei Ausgleichszahlungen dafür, daß auf Grund der verschiedenen Anforderungen des Bundes geringere Einnahmen und/oder höhere Ausgaben entstehen, als dies ohne die Geltendmachung dieser Anforderungen der Fall wäre. Dazu kommt noch das Interesse des Bundes an der Postablieferung, die ebenfalls auf Grund des Postverwaltungsgesetzes zu erbringen ist ⁶⁾ und deren Ausgestaltung insofern als "Fehlkonstruktion" zu bezeichnen ist, als sie nach den Einnahmen der Bundespost bemessen wird

¹⁾ Vgl. dazu auch KÄMMERER, L./EIDENMÜLLER, A., a.a.O., S. XVIII f.; OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 244 ff.; SCHMIDT, R.-B., Instrumentalfunktion, a.a.O., S. 233 ff. insbes. S. 236 ff. Siehe auch die Ausführungen zu Anfang dieser Arbeit (S. 1 ff.).

²⁾ Vgl. Punkt A. II dieser Arbeit (S. 17 ff.).

³⁾ Besonders deutlich wird dies ausgesprochen von: NEUBURGER, A., a.a.O., S. 293.

⁴⁾ § 15 Abs. 1 PostVwG; vgl. auch Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 15, S. 14.

⁵⁾ § 15 Abs. 1 PostVwG. Diese Regelung wurde in der Vergangenheit allerdings nicht streng eingehalten; vgl. dazu Punkt A. II dieser Arbeit (S. 24 ff.).

⁶⁾ Vgl. § 21 PostVwG; zum Umfang der Ablieferungsbeträge von 1950 bis 1970 vgl. Tabelle 2 (S. 25).

und nicht nach dem Gewinn ¹⁾, so daß sie in der Vergangenheit vielfach aus der Substanz erbracht werden mußte ²⁾.

Dieser Zwang zur Betriebserhaltung aus eigener Kraft bei gleichzeitigem Zwang zur Erbringung der jährlichen Ablieferungsbeträge ohne Rücksicht auf die Ertragslage, verbunden mit den Mindererlösen und Mehraufwendungen auf Grund der angeführten Anforderungen bedeutet für die Bundespost eine erhebliche Belastung. Der Konflikt, der sich bei der Post aus der Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit und zur Befolgung politischer Richtlinien und Grundsätze ergibt, ist kaum lösbar; nicht zu Unrecht wurde von dem "zweispältigen institutionellen Charakter" ³⁾ der Bundespost gesprochen, der sich darin äußert, daß sie als Betrieb konzipiert wurde, der sich selbst erhalten muß, aber andererseits als Bundesverwaltung angesehen wird, die politischen Einflüssen unterliegt. In der Vergangenheit hat es daher nicht an Versuchen gefehlt, die fiskalischen Anforderungen des Bundes zu reduzieren. Zum einen wurde angestrebt, eine Ausgleichspflicht des Bundes für solche Mindererträge und Mehraufwendungen der Post zu institutionalisieren, die dieser auf Grund

1) Vgl. § 21 PostVwG. Diese Regelung lehnt sich an die zuletzt gültige Regelung des Reichspostfinanzgesetzes (RPFG) an; sie war jedoch aus fiskalischen Gründen eingeführt worden. Ursprünglich war die Ablieferung nach dem Gewinn der Reichspost zu bemessen. Vgl. § 8 des Reichspostfinanzgesetzes vom 18. März 1924 i.d.F. vom 7. Januar 1931, RGBl. I, S. 287, abgedruckt in: Schubel, K., Die Rechnungsführung der Deutschen Bundespost, Hamburg - Berlin - Bonn 1959, S. 223 f. - Interessant ist die Begründung des PostVwG, mit der die Bindung der Ablieferung an die Einnahmen motiviert wird: "Für die Höhe der . . . Ablieferung an die Bundeskasse soll nicht der Gewinn maßgebend sein. Die Feststellung des Gewinns führt erfahrungsgemäß zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten, insbesondere über die Höhe der Abschreibungen und über die Bewertungsgrundsätze" (Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 21, S. 15). Damit wird also der Bundespost beträchtliches Mißtrauen entgegengebracht und unterstellt, daß sie bei einer Bindung der Ablieferung an den Gewinn bei der Erfolgsermittlung in erheblichem Umfang manipulieren würde. Selbst wenn dies tatsächlich so wäre, ergäbe sich lediglich eine zeitliche Verschiebung des Gewinnausweises.

2) Vgl. dazu Tabelle 2 (S. 25).

3) STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 98. Vgl. statt vieler anderer auch SCHUBERT, M., Finanzpolitik, a.a.O., S. 164.

politischer Einflußnahme auf die Erstellung und Verwertung der postalischen Verkehrsleistungen entstehen; zum anderen versuchte man, die Ablieferungspflicht der Bundespost dem Betrag nach zu reduzieren und auf eine andere Basis zu stellen, d.h. die Bemessungsgrundlage für die Ablieferung zu ändern ¹⁾. Diese Versuche blieben aber letztlich erfolglos. Das kann vor allem auf fiskalische Überlegungen der Bundesregierung zurückgeführt werden: die Ablieferungsbeträge der Bundespost gehen in die Haushaltspläne des Bundes ein und stellen dort eine fest eingeplante Größe dar ²⁾, so daß die jeweiligen Bundesfinanzminister Plänen zur Reduzierung der Ablieferung von vornherein ablehnend gegenüberstanden ³⁾; das um so mehr, als die Forderung nach einer Verminderung oder gar Streichung der Ablieferung regelmäßig zu Zeiten vorgebracht wurde, in denen nicht nur der Haushalt der Bundespost, sondern auch der des Bundes stark angespannt war, so daß die Ablieferungsbeträge für den Ausgleich des Bundeshaushalts als unentbehrlich angesehen wurden ⁴⁾. Aus den gleichen Überlegungen unterblieb auch die Abdeckung der sogenannten politischen Lasten durch den Bund, denn dieser Ausgleich hätte für den Bundeshaushalt eine bedeutsame Mehrausgabe herbeigeführt. Nicht zuletzt aber kam es zu diesem Nichtentscheiden über eine Veränderung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund und Bundespost aus Mangel an Willen zum politischen Handeln. Als Anfang der sechziger Jahre die Anforderungen des Bundes an die

¹⁾ Vgl. die Wiedergabe der Initiativentwürfe der CDU (vom 6.11.1964) und der SPD (vom 1.12.1964) bei: NEUBURGER, A., a.a.O., S. 295 f. und S. 303 f. Vgl. dazu auch schon die Forderungen von STEINMETZ, H., Postverwaltungsgesetz, a.a.O., S. 15 ff. und S. 34.

²⁾ Die jährlichen Ablieferungsbeträge haben einen Anteil am Bundeshaushalt von ca. 0,8-1,0 %. Vgl. z.B. BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.), Finanzbericht 1971, Bonn 1970, S. 79.

³⁾ Vgl. dazu etwa die Ausführungen des ehemaligen Bundesfinanzministers Dahlgrün anlässlich einer Debatte über die Bundespost im Deutschen Bundestag, wiedergegeben bei: o.V., Mehr Hilfe für die Bundespost, Der Bundestag diskutierte die Finanzlage der Post und Maßnahmen zu ihrer Sanierung, in: Bulletin Nr. 181 vom 9.12.1964, S. 1670-1672 (im folgenden zitiert als: Mehr Hilfe für die Bundespost).

⁴⁾ Vgl. die Ausführungen Dahlgrüns, wiedergegeben in: o.V., Mehr Hilfe für die Bundespost, a.a.O., S. 1670 ff.

Post dazu führten, daß bei der Bundespost beträchtliche Defizite entstanden, kam es - trotz zahlreicher Debatten über die Bundespost in Bundesregierung und Bundestag ¹⁾ - nicht zu einer politischen Entscheidung über den künftig einzuschlagenden Weg. Stattdessen wurde eine Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost eingesetzt und damit beauftragt zu untersuchen, "wie die Deutsche Bundespost ihre Aufgaben auf die Dauer in optimaler Weise ohne Defizit erfüllen kann" ²⁾. Von den Vorschlägen, die in dem Gutachten dieser Kommission vorgelegt wurden, interessieren im Zusammenhang mit den Anforderungen des Bundes insbesondere die Vorschläge zur Änderung der Organisationsform der Bundespost sowie zur Neuregelung der sogenannten politischen Lasten und der Ablieferung: Es wurde insbesondere die Trennung von Leitung und Aufsicht postuliert und für notwendig erachtet, der Post einen Ausgleich für die sogenannten politischen Lasten zu gewähren sowie die Bemessungsgrundlage für die Ablieferung zu ändern ³⁾. Während eine Änderung der Organisationsform der Bundespost von der Bundesregierung als nicht erforderlich angesehen wurde ⁴⁾, war man unter dem Eindruck des Gutachtens bereit, eine Entlastung der Post von den sogenannten politischen Lasten einzuleiten und den Anspruch des Bundes auf die Ablieferung zu reduzieren ⁵⁾. Aus fiskalischen Überlegungen heraus wurden dann aber die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Entlastung der Bundespost teilweise wieder rückgängig gemacht - die finanzwirtschaftlichen Anforderungen des Bundes waren stärker als der Wille, die Bundespost zu entlasten und ihr die Erfüllung ihrer Leistungsaufgaben zu erleichtern ⁶⁾.

¹⁾ Vgl. zur Wiedergabe des Inhalts der Bundestagsdebatten etwa: KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 253 ff.; NEUBURGER, A., a.a.O., S. 297 ff. und S. 305 ff.; STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 93 ff.

²⁾ Auftrag an die Sachverständigen-Kommission, abgedruckt in: Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 7.

³⁾ Vgl. Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 99 ff., S. 106 ff. und S. 108 ff.

⁴⁾ Vgl. Stellungnahme, a.a.O., S. 25 und Abschließende Stellungnahme, a.a.O., S. 22.

⁵⁾ Vgl. Stellungnahme, a.a.O., S. 18 f.

⁶⁾ Vgl. Abschließende Stellungnahme, a.a.O., S. 10.

Der Regierungsentwurf eines Postverfassungsgesetzes, der in wesentlichen Teilen auf dem Gutachten der Sachverständigen-Kommission aus dem Jahre 1965 und auf dem Gesetzentwurf der Kommission Deutsche Bundespost aus dem Jahre 1970 aufbaut, sieht im Grundsatz eine Entlastung der Bundespost von den sogenannten politischen Lasten und eine Neuregelung der Ablieferungspflicht vor ¹⁾. Es hat also zunächst den Anschein, als ob die fiskalischen Anforderungen des Bundes an die Post reduziert würden, damit sie ihren Leistungsaufgaben künftig besser nachkommen kann. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit der Post durch das Postverfassungsgesetz in finanzwirtschaftlicher Hinsicht tatsächlich Erleichterungen erwachsen werden. Zum einen wurde nämlich die Bemessungsgrundlage für die Ablieferung beibehalten - die Ablieferung ist nach wie vor von den Einnahmen zu berechnen ²⁾ -, wenn auch mit der Einschränkung, daß der Bund der Post die Ablieferung als Eigenkapital-einlage zu belassen hat, soweit der Eigenkapitalanteil der Bundespost nicht mindestens ein Drittel des Gesamtkapitals beträgt ³⁾. Was bedenklich erscheinen muß, ist die Tatsache, daß letztere Regelung erst ab 1.1.1975 gültig sein soll ⁴⁾, so daß die Post bis dahin - mit geringen Einschränkungen ⁵⁾ - die Ablieferung ohne Rücksicht auf ihre wirtschaftliche Lage, die sich seit 1970 wieder beträchtlich verschlechtert hat, erbringen muß. Auch dahinter stehen letztlich fiskalische Anforderungen des Bundes ⁶⁾.

Ähnlich der Regelung im Bundesbahngesetz soll im Postverfassungsgesetz eine Ausgleichspflicht des Bundes für Mehraufwendungen und Mindererträge der Post auf Grund politischer Einflußnahme verankert werden. Betrachtet man jedoch

¹⁾ Vgl. § 20 Abs. 4 PostVerfGE und § 32 PostVerfGE.

²⁾ Vgl. § 32 Abs. 1 PostVerfGE; vgl. jedoch auch die Übergangsregelung von § 49 Abs. 3 PostVerfGE für die Jahre 1971 bis 1974.

³⁾ Vgl. § 31 Abs. 2 PostVerfGE.

⁴⁾ Vgl. § 53 Abs. 2 Nr. 2 PostVerfGE.

⁵⁾ Vgl. die Übergangsregelung des § 49 Abs. 3 PostVerfGE.

⁶⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung zu § 49, S. 34.

die bisherige Praxis des Bundes bei den Ausgleichszahlungen an die Bundesbahn ¹⁾ und bezieht die vorgesehenen Regelungen des Postverfassungsgesetzes in die Überlegungen ein, so erscheint es sehr zweifelhaft, ob und inwieweit die Bundespost eine Entlastung erfahren bzw. einen Zuschuß erhalten wird. Letzten Endes werden auch hier voraussichtlich die fiskalischen Anforderungen des Bundes die Oberhand gewinnen, denn die Ausgleichszahlungen sind nur vorgesehen für den Fall, daß die Wirtschaftsführung der Bundespost "nachhaltig und erheblich" ²⁾ beeinflusst wird, d.h. daß eine "Ausgleichspflicht des Bundes nur in schwerwiegenden Fällen in Betracht kommen" ³⁾ soll; es bleibt also stets zu klären, was als "schwerwiegender Fall" anzusehen ist. Mit dem grundsätzlich geplanten Ausgleich nicht zu vereinbaren ist schließlich die Aussage, daß bei Verwirklichung der im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vorgesehenen Regelungen "keine Mehrbelastungen des Bundeshaushaltes" ⁴⁾ entstehen. Diese Aussage läßt den Schluß zu, daß sich an den finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Post auch in Zukunft nicht allzu viel ändern wird ⁵⁾.

¹⁾ Angesichts der Tatsache, daß der Bundesbahn trotz eindeutiger gesetzlicher Vorschrift (§ 28a des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951, BGBl. I, S. 955 i.d.F. vom 6. März 1969, BGBl. I, S. 191) bisher kaum die ihr zustehende Entlastung gewährt wurde, muß an der Wirksamkeit einer solchen Regelung für die Bundespost gezweifelt werden. Vgl. z.B. SPREE, H.-U., Bei politischen Eingriffen muß der Bund zahlen, in: SZ Nr. 311 vom 29.12.1970. Vgl. auch OEFTERING, H.M., Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn im Wandel, Teil I: Vom Bundesbahngesetz 1951 bis zum Verkehrspolitischen Regierungsprogramm für die Jahre 1968 bis 1972, in: Die Verwaltung, 3. Bd. (1970), S. 463 f.

²⁾ § 20 Abs. 4 PostVerfGE; Hervorhebung vom Verfasser.

³⁾ PostVerfGE, Begründung zu § 20, S. 26.

⁴⁾ PostVerfGE, Vorblatt; vgl. aber auch PostVerfGE, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 18.

⁵⁾ Ein erster Hinweis darauf läßt sich den Ausführungen GSCHIEDLES entnehmen, der die Meinung vertritt, daß die "bisherigen betriebsfremden und sogenannten politischen Lasten [auch] . . . weiterhin von der DBP getragen" werden; vgl. GSCHIEDLE, K., Die neue Unternehmensverfassung der DBP, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 459 (im folgenden zitiert als: Unternehmensverfassung). - Auch im Gespräch mit Angehörigen der DBP, die an den Vorarbeiten zum PostVerfGE mitgewirkt hatten, gewann der Verfasser den Eindruck, daß man an der Wirksamkeit der Ausgleichsverpflichtung des Bundes zweifelt.

Der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes sieht weiterhin - worauf innerhalb dieses Punktes bereits hingewiesen wurde - die Trennung von Aufsicht und Leitung der Bundespost vor ¹⁾; die Aufsicht soll von "dem für das Post- und Fernmeldewesen zuständigen Bundesminister" ²⁾ wahrgenommen werden, einen besonderen Minister für das Post- und Fernmeldewesen wird es nicht mehr geben. Die Leitung der Bundespost liegt bei einem fünfköpfigen Vorstand ³⁾, der jedoch in bestimmten - im Gesetz genannten Fällen - den Aufsichtsrat beteiligen muß ⁴⁾. "Der zuständige Bundesminister gibt dem Vorstand zur Wahrung der Grundsätze der Politik der Bundesregierung die für die mittel- und langfristige Unternehmenspolitik bedeutsamen [politischen] Zielsetzungen bekannt" ⁵⁾, denen der Vorstand Rechnung tragen muß ⁶⁾ und in deren Rahmen die Bundespost zu leiten ist ⁷⁾. Der "Wille des Bundes als Eigentümer" ⁸⁾ soll also weiterhin für die Bundespost verbindlich sein; dieser Wille "soll aber nicht von vornherein mit dem Unternehmenswillen vermischt werden, damit zunächst die Unternehmensinteressen voll zur Geltung kommen können und eine von politischen Einflüssen freie Unternehmensführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen möglich ist" ⁹⁾. Der Gedanke des "Betriebes an sich" ist also auch im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes zu finden; er wird sogar stärker herausgestellt, als dies im Postverwaltungsgesetz der

¹⁾ § 2 PostVerfGE. Mit dieser Regelung erfolgt eine Anlehnung der rechtlichen Konstruktion der DBP an die der Bundesbahn. Auch andere Teilregelungen gehen auf entsprechende Vorschriften im Bundesbahngesetz zurück. Das wird jedoch i.d.R. nicht besonders betont; eine Ausnahme bildet APEL, H., Die Verkehrspolitik der Siebziger Jahre, in: DöW, 19. Jg. (1970), S. 94.

²⁾ § 2 Abs. 3 PostVerfGE.

³⁾ Vgl. §§ 2 Abs. 1, 7 ff. PostVerfGE.

⁴⁾ Vgl. §§ 10 ff., insbes. § 17 PostVerfGE. Gegenüber dem Verwaltungsrat des Postverwaltungsgesetzes (vgl. §§ 5 ff., insbes. § 12 PostVwG) besitzt der Aufsichtsrat des Postverfassungsgesetz-Entwurfes weitergehende Vollmachten (vgl. § 18 PostVerfGE).

⁵⁾ Vgl. § 20 Abs. 1 PostVerfGE.

⁶⁾ Vgl. § 20 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE. Diesen Zielsetzungen muß auch der Aufsichtsrat Rechnung tragen.

⁷⁾ Vgl. § 3 Abs. 1 PostVerfGE.

⁸⁾ PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 17

⁹⁾ PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 17.

Fall war. Es wird unterstellt, daß eigene "Unternehmensinteressen" ¹⁾ bestehen und daß diesen in stärkerem Maße als bisher Rechnung zu tragen sei. Das zeigt sich nicht nur in der Trennung von Leitung und Aufsicht, sondern auch in den Grundsätzen der Wirtschaftsführung ²⁾, in denen postuliert wird, daß die Erträge der Post die Aufwendungen decken sollen ³⁾ und daß außerdem "ein angemessener Gewinn als Selbstfinanzierungsbeitrag erforderlich" ⁴⁾ ist.

Dem geplanten Postverfassungsgesetz liegt also der Gedanke einer "Polarisierung von politischer Aufsicht einerseits und unternehmerischer Leitung andererseits" ⁵⁾ zugrunde; der Leitung wird eine größere Bewegungsfreiheit zugestanden, die sich auch darin äußern soll, daß im Regelfall nicht mehr der zuständige Minister die Benutzungs- und Gebührenverordnungen für die Bundespost erläßt, sondern der Vorstand ⁶⁾. Der zuständige Minister ist das einzige Mitglied der Bundesregierung, das direkt seinen Einfluß auf die Bundespost geltend machen kann; der Minister als politisches Aufsichtsorgan, das darüber zu wachen hat, daß den Grundsätzen der Politik der Bundesregierung bei der Leitung der Bundespost Rechnung getragen wird, muß in den Fällen, in denen er auf das Gebaren der Post Einfluß nehmen kann (oder darf) ⁷⁾, das Einvernehmen mit anderen Ministern herstellen, bevor er tätig werden kann. Insbesondere der Finanz-, der Wirtschafts- und der Innenminister können also an die Bundespost nicht mehr direkt Ansprüche geltend machen, sondern nur über den für die Post zuständigen Bundesminister. Wir sind der Auffassung, daß sich durch diese Regelung zwar durchaus erreichen läßt, daß tagespolitische Einflüsse auf die

1) PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 17.

2) Vgl. §§ 25 ff. PostVerfGE.

3) Vgl. dazu auch schon § 15 PostVwG.

4) § 25 Abs. 1 PostVerfGE.

5) PostVerfGE, Begründung zu § 22, S. 27.

6) Vgl. § 22, Abs. 1 u. 2 PostVerfGE; vgl. insbesondere auch PostVerfGE, Begründung zu § 22, S. 27.

7) Vgl. im einzelnen §. 20 Abs. 2 u. 3 PostVerfGE.

Bundespost verringert werden ¹⁾, daß aber auch durch die nach der neuen Regelung erforderlichen vielfältigen Abstimmungs- und Einigungsprozesse Reibungsverluste eintreten können. Denn zum einen müssen die betroffenen Minister untereinander Einvernehmen erzielen - insofern ändert sich gegenüber dem Postverwaltungsgesetz nicht allzuviel -, zum andern muß sich der für die Post zuständige Minister mit Vorstand und Aufsichtsrat abstimmen. Kommt eine solche Abstimmung nicht zustande, so hat die Bundesregierung das letzte Wort ²⁾. Aus dem intrapersonellen Konflikt in der Person des Bundespostministers als Leitungs- und Aufsichtsorgan wird ein interpersoneller Konflikt zwischen dem zuständigen Minister als Aufsichtsorgan und dem Vorstand als Leitungsorgan, zudem bestehen Konfliktmöglichkeiten innerhalb des Vorstands, der als fünfköpfiges Kollegialorgan ausgestaltet werden soll ³⁾. Es muß daher fraglich erscheinen, ob die Bundespost künftig ihren Aufgaben besser nachkommen können wird als bisher; die Einschaltung eines weiteren Organs (des Vorstands), das zudem ausschließlich "betriebsbezogen" agieren und der Polarisierung verschiedener Interessen dienen soll ⁴⁾, dürfte die Abstimmung dieser Interessen eher erschweren als erleichtern. Nach der Intention des Entwurfs eines Postverfassungsgesetzes soll das nicht der Fall sein ⁵⁾; wenn aber die angestrebte Polarisierung der Interessen zustande kommt und die "Eigenständigkeit" der Post gestärkt sowie "Unternehmensinteressen" breiterer Raum gegeben werden soll, könnte die angedeutete Entwicklung eintreten. Zwar ist das Postverfassungsgesetz noch nicht verkündet, und es stehen daher auch

¹⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 17.

²⁾ Vgl. § 20 Abs. 3 PostVerfGE.

³⁾ Zu den möglichen Unzulänglichkeiten von "Kollektivinstanzen" vgl. insbesondere BAUMBERGER, H.U., Die Entwicklung der Organisationsstruktur in wachsenden Unternehmungen, 2. Aufl., Bern - Stuttgart 1968, S. 126.

⁴⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung zu § 22, S. 27 und passim. Vgl. dazu auch: MAUSER, K./KÜHN, D., Die neue Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 625 ff.

⁵⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16 ff.; MAUSER, K./KÜHN, D., a.a.O., S. 625 ff.

noch erste Erfahrungen mit dem Gesetz aus, aber aus der vorgesehenen Regelung läßt sich entnehmen, daß sich die Bundespost weiter von der Politik des Bundes lösen soll als dies bisher der Fall war; sie wird also in geringerem Maß als seither als Instrument der Politik der Bundesregierung eingesetzt werden. Wenn nämlich der Vorstand den "Unternehmensinteressen" entsprechend agiert und den "Grundsätzen der Wirtschaftsführung" folgt, d.h. also die Bundespost so leitet, daß nicht nur die Aufwendungen durch eigene Erträge gedeckt sind, sondern sogar ein "angemessener Gewinn als Selbstfinanzierungsbeitrag" erwirtschaftet wird ¹⁾, so folgt er geldlichen Regulatoren ²⁾ für die Tätigkeit der Bundespost. Sachliche Regulatoren ³⁾ sind ihm nur ungenügend vorgegeben; im Widerstreit zwischen der Erfüllung finanzwirtschaftlicher und leistungswirtschaftlicher Aufgaben dürfte er sich für die Erfüllung finanzwirtschaftlicher Aufgaben entscheiden ⁴⁾, zumal sich dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes entnehmen läßt, daß darauf besonderes Gewicht liegen soll ⁵⁾. Anders als nach dem Postverwaltungsgesetz, nach dem im Falle des Widerstreits zwischen der Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit und der Erfüllung der leistungswirtschaftlichen Aufgaben der Bundespost die Entscheidung zugunsten der Erfüllung von Leistungsaufgaben fallen sollte ⁶⁾, ist zu gewärtigen, daß die Entscheidung künftig im Zweifelsfall zuungunsten der Leistungsaufgaben fällt ⁷⁾. Zwar kann auch

¹⁾ § 25 Abs. 1 PostVerfGE.

²⁾ Vgl. dazu OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 37 f.

³⁾ Vgl. ebenda.

⁴⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung zu § 25, S. 28. Dort wird die Eigenwirtschaftlichkeit als einer der "tragenden Grundsätze für die Wirtschaftsführung der Deutschen Bundespost" bezeichnet. Eine Vermutung für eine derartige Entscheidung läßt sich auch aus § 3 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE ableiten: "Der Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens ist nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Deutschen Bundespost angemessen zu decken" (Hervorhebung vom Verfasser).

⁵⁾ Vgl. § 25 Abs. 1 PostVerfGE und PostVerfGE, Begründung, Allgemeiner Teil, S. 16 ff. und passim.

⁶⁾ Vgl. KÄMMERER, L./EIDENMÜLLER, A., a.a.O., S. XVIII sowie STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 99.

⁷⁾ Vgl. insbes. § 3 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE.

künftig die Bundesregierung über den zuständigen Minister im Grundsatz ihre Vorstellungen für die Leitung der Bundespost geltend machen. Indem sie aber eine stärkere Unabhängigkeit des Post- und Fernmeldewesens postuliert, d.h. vor allem die Anforderung stellt, daß es der Post künftig in stärkerem Maße als bisher möglich ist, sich selbst zu tragen, drückt sie die Bereitschaft aus, ihre sonstigen Anforderungen im Konfliktfall - insbesondere in Zeiten einer angespannten Haushaltslage des Bundes - zurückzustellen ¹⁾.

Obwohl wir diesen Punkt der Arbeit mit "Anforderungen des Bundes als Eigentümer" überschrieben haben, war bisher ausschließlich von Anforderungen der Bundesregierung die Rede. Bundesrat und Bundestag wurden noch nicht angesprochen. Das hat zum einen seinen Grund darin, daß sowohl nach dem Postverwaltungs-gesetz als auch nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes beide das Recht haben, in den Verwaltungsrat bzw. in den Aufsichtsrat Vertreter zu entsenden ²⁾. Beide werden also in einem Organ der Betriebsleitung der Deutschen Bundespost tätig. In der Vergangenheit sind sie auch weitgehend nur dort tätig geworden, so daß wir es für richtiger halten, sie an anderer Stelle mit zu behandeln ³⁾. Für den Bundesrat gibt es außerdem noch einen weiteren Grund, ihn in anderem Zusammenhang zu untersuchen: Der Bundesrat ist nicht als Eigentümer der Bundespost zu sehen, sondern vielmehr als Vertretung der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland ⁴⁾.

¹⁾ Das läßt sich unter anderem aus der grundsätzlich vorgesehenen Ausgleichspflicht des Bundes bei Geltendmachung seiner sonstigen Anforderungen ableiten. Insbesondere bei angespannter Haushaltslage des Bundes ist es nicht auszuschließen, daß dieser der Post gegenüber nicht auf der Erfüllung gewünschter Leistungsaufgaben besteht. Vgl. dazu auch: o.V., Postreform: Angst vor der Null, in: Der Volkswirt, 24. Jg. (1970), H. 34, S. 16 ff.

²⁾ Vgl. § 5 PostVwG und § 10 i.V. mit § 11 PostverfGE.

³⁾ Vgl. dazu Punkt B. I. 1b) dieser Arbeit (S. 73 ff.).

⁴⁾ Vgl. Art. 50 GG. Siehe dazu auch ELLWEIN, Th., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Köln - Opladen 1965, S. 237 ff. und S. 327 ff.

Was den Bundestag angeht, so ist nicht zu übersehen, daß die Möglichkeit besteht bzw. bestand, bei den Etatberatungen im Plenum Fragen der Bundespost zu diskutieren. Da in den Bundeshaushaltsplan nach der Regelung des Postverwaltungsgesetzes das Gehalt des Bundespostministers eingeht ¹⁾, besteht hier ein Ansatzpunkt zu einer Diskussion über Postprobleme. Davon wurde in der Vergangenheit jedoch nur wenig Gebrauch gemacht, so daß sich mit Recht feststellen läßt: "Der Bundestag war bis Anfang des Jahres 1964 an der Willensbildung über die . . . Situation der Post überhaupt nicht und anschließend nur mit sehr großem Zögern beteiligt" ²⁾. Im Jahre 1964 und auch im Jahre 1965 beteiligte sich der Bundestag stärker am Schicksal der Bundespost und es kam zu Initiativentwürfen für die Novellierung des Postverwaltungsgesetzes, die jedoch erfolglos blieben ³⁾. Ab 1965 ließ das Interesse des Bundestages an der Behandlung wichtiger Fragen des Post- und Fernmeldewesens wieder nach; so waren bei der ersten Lesung des Entwurfs eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost im Bundestag am 20.1.1971 nur etwa dreißig Abgeordnete anwesend ⁴⁾.

b) Anforderungen der Betriebsleitung

Nach dem Postverwaltungsgesetz wird die Bundespost "von dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen unter Mitwirkung eines Verwaltungsrates . . . geleitet" ⁵⁾; der Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost sieht dagegen vor: "Die Organe der Deutschen Bundespost sind der Vorstand und der Aufsichtsrat. Der Vorstand leitet die Deutsche Bundespost. Dabei ist der Aufsichtsrat . . . zu beteiligen" ⁶⁾. Wenn also die Organe der

¹⁾ Vgl. § 15 Abs. 2 PostVwG.

²⁾ KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 265.

³⁾ Vgl. die Initiativentwürfe der CDU und der SPD, wiedergegeben bei: NEUBURGER, A., a.a.O., S. 295 f. und S. 303 f..

⁴⁾ Vgl. dazu im einzelnen: EILERS, W., Postreform im Parlament, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 65.

⁵⁾ § 1 Abs. 1 Satz 2 PostVwG.

⁶⁾ § 2 Abs. 1 PostVerfGE.

Betriebsleitung künftig geändert werden sollen, so ist dem Postverwaltungsgesetz und dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes doch gemeinsam, daß die Leitung des Post- und Fernmeldewesens nicht durch ein einheitliches, sondern durch ein zweigeteiltes Leitungsorgan erfolgt. Die Leitungsorganisation der Bundespost ist also ähnlich der einer Aktiengesellschaft aufgebaut ¹⁾ und soll dieser Leitungsorganisation künftig dadurch noch stärker angenähert werden, daß von der direktorialen Leitung, d.h. der Leitung durch eine einzige Person, zu der für Aktiengesellschaften typischen kollegialen Leitung übergegangen wird ²⁾. Die Leitung der Bundespost wird also durch primäre und sekundäre Betriebsleitung wahrgenommen ³⁾. Während die primäre Betriebsleitung (Bundespostminister bzw. künftig Vorstand) insbesondere die Initiativfunktion inne hat und für den ordnungsgemäßen Gang der laufenden Geschäfte verantwortlich ist, besitzt die sekundäre Betriebsleitung (Verwaltungs- bzw. künftig Aufsichtsrat) insbesondere Mitwirkungsrechte bei Grundsatzentscheidungen sowie Kontroll- und Beratungsbefugnisse ⁴⁾. Mit dieser grundsätzlichen Verteilung der Befugnisse auf primäre und sekundäre Betriebsleitung ist zwar eine gewisse Aufgabenteilung verknüpft, aber die Aufgabenteilung ist nicht an bestimmte Regeln gebunden, so daß sehr wohl der sekundären Betriebsleitung Mitwirkungsrechte für die laufende Geschäftsführung eingeräumt werden können. Das ist sowohl beim Postverwaltungsgesetz der Fall gewesen als auch im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vorgesehen, wobei in letzterem eine Erweiterung der Befugnisse des Aufsichtsrates gegenüber den Befugnissen des

¹⁾ Zu den Organen von Aktiengesellschaften vgl. §§ 76 ff. des Aktiengesetzes vom 6. September 1965, BGBl. I, S. 1089.

²⁾ Vgl. dazu POTTHOFF, E., Öffentliche Betriebe, organisatorische Sonderformen der, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 1050 (im folgenden zitiert als: Öffentliche Betriebe).

³⁾ Vgl. dazu POTTHOFF, E., Die Leitungsorganisation in öffentlichen Betrieben, in: ZfB, NF, 18. Jg. (1966), S. 236 (im folgenden zitiert als: Leitungsorganisation); derselbe, Die sekundäre Geschäftsführung der öffentlichen Betriebe, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1966), S. 136 ff.; derselbe, Öffentliche Betriebe, a.a.O., Sp. 1048.

⁴⁾ Vgl. POTTHOFF, E., Leitungsorganisation, a.a.O., S. 236.

Verwaltungsrates des Postverwaltungsgesetzes angestrebt wird. ¹⁾ Mit diesen Mitwirkungs- bzw. Leitungsrechten verbunden sind die Möglichkeiten verschiedener Interessenten, ihre Anforderungen an die Bundespost geltend zu machen. Darauf wird in den folgenden Ausführungen einzugehen sein.

(1) Anforderungen der primären Betriebsleitung

Die primäre Betriebsleitung der Bundespost ist nach der gegenwärtig gültigen Regelung des Postverwaltungsgesetzes dem Bundespostminister zugewiesen; das Postverwaltungsgesetz schließt darin an das Reichspostfinanzgesetz an ²⁾. Der Bundesminister ist daher - worauf bereits hingewiesen wurde - zugleich Regierungsmitglied und Leiter der Deutschen Bundespost. Im vorangehenden Punkt dieser Arbeit hatten wir die Ansicht vertreten, daß die verschiedenen Postminister seit der Geltung des Postverwaltungsgesetzes zumindest immer versucht haben, "betriebsbezogen" tätig zu werden ³⁾. Angesichts der Tatsache, daß es ihnen häufig nicht gelungen ist, Maßnahmen durchzusetzen, die sie im Interesse der Bundespost für geboten hielten, wird diese Auffassung zu begründen sein.

Es läßt sich jedoch feststellen, daß die Bundespost von den jeweiligen Ministern ⁴⁾

¹⁾ Zu den Aufgaben des Verwaltungsrates vgl. § 12 PostVwG, zu denen des Aufsichtsrates vgl. § 17 PostVerfGE. Siehe auch die Ausführungen unter Punkt B. I. 1. b. (2) dieser Arbeit (S. ~~73~~ 44).

²⁾ Vgl. § 1 Abs. 1 RPFG. - Vgl. dazu statt vieler auch: SAUTTER, K., Geschichte der Deutschen Post, Teil 3: Geschichte der Deutschen Reichspost (1871-1945), Frankfurt/Main 1951, S. 18 und passim.

³⁾ Vgl. dazu Punkt B.I.1. a) dieser Arbeit (S. 45).

⁴⁾ Vgl. etwa BALKE, S., Entwicklungstendenzen bei der Deutschen Bundespost, in: DÖW, 6. Jg. (1957), S. 59 ff. (im folgenden zitiert als: Entwicklungstendenzen); STÜCKLEN, R., Zur Sanierung der Deutschen Bundespost, in: Bulletin, Nr. 42 vom 26.3.1966, S. 332 ff. (im folgenden zitiert als: Sanierung); DOLLINGER, W., Situation der DBP, a.a.O., S. 917 ff.; LEBER G., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 1013 f.

als Betrieb angesehen wurde, der die "Gesetze des Marktes" beachten muß ¹⁾ und "nicht ohne die Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundregeln zu führen [ist], die beispielsweise eine ausreichende Eigenkapitalbasis . . . und kostengerechte Preise erfordern" ²⁾. Diese Betrachtung der Bundespost als "wirtschaftliches Unternehmen" ³⁾, das "ökonomischen Gesetzen" ⁴⁾ unterliegt, beruht wohl zum Teil auf den Vorschriften des Postverwaltungsgesetzes, das von der Bundespost fordert, sich aus eigener Kraft zu erhalten ⁵⁾. Diese Betriebserhaltung wurde offensichtlich als das wichtigste Ziel, als "Eigenziel" gesehen ⁶⁾. Aus dem Zusammenhang, in dem Hinweise auf "betriebswirtschaftliche Grundregeln" erfolgten, läßt sich entnehmen, daß im Grunde von Überlegungen aus-

¹⁾ Vgl. etwa STÜCKLEN, R., Rationalisierung bei der Deutschen Bundespost, in: Schiene und Straße, 16. Jg. (1966), Dortmund 1966, S. 157 (im folgenden zitiert als: Rationalisierung). - Es ist allerdings nicht zu verkennen, daß STÜCKLEN offensichtlich unter dem Eindruck des Sachverständigen-Gutachtens (a.a.O., insbes. S. 93 ff.) zu dieser Haltung gelangte. In früheren Veröffentlichungen sprach er z.B. von "der Zwangsvorstellung marktwirtschaftlichen Verhaltens auch im öffentlichen Bereich" und von der "falsch verstandene[n] Anwendung und Übertragung marktwirtschaftlicher Prinzipien auf die öffentlichen Dienste" (STÜCKLEN, R., Die Nöte der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 357 - im folgenden zitiert als: Die Nöte).

²⁾ DOLLINGER, W., Situation der DBP, a.a.O., S. 919.

³⁾ FRIEDMANN, B., Ist die DBP ein Unternehmen?, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 152; GARBE, G., Die Bundespost als wirtschaftliches Unternehmen, in: ZPF, 8. Jg. (1956), S. 412 und passim. - Zum Begriff des wirtschaftlichen Unternehmens und dessen Problematik vgl. auch: Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 93 sowie STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 98 f. und passim.

⁴⁾ Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 9 und S. 93 f. - Vgl. dazu statt vieler auch STÜCKLEN, R., Rationalisierung, a.a.O., S. 157.

⁵⁾ Vgl. § 15 Abs. 1 PostVwG. Siehe dazu auch Punkt A. II dieser Arbeit (S. 17 ff.).

⁶⁾ Zum Begriff des Eigenziels vgl. z.B. PERRIDON, L., Die öffentlichen Produktions- und Konsumhaushalte in wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Verwaltung mit Unternehmen, Baden-Baden 1968, S. 98 ff. - Siehe aber auch: KETZSCHER, E., Die Betriebserhaltung der Unternehmung und die Grenzen ihrer Zweckentsprechung, Berlin 1969, S. 172 ff.

gegangen wurde, die der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre entstammen; diese stellt allerdings weitgehend eine Betriebswirtschaftslehre der privaten Unternehmungen dar und behandelt die Besonderheiten öffentlicher Betriebe, insbesondere deren öffentlich-wirtschaftliche Zielorientierung, nur am Rande ¹⁾. Die Übertragung von Ergebnissen der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre auf öffentliche Betriebe ist daher nicht ohne weiteres möglich, was offensichtlich auch von dem früheren Postminister BALKE gesehen wurde, der am Ende seiner Amtsperiode ausdrückte, daß er die Bundespost "wie ein Wirtschaftsunternehmen" ²⁾ geleitet habe, "obwohl dies zweifellos etwas einseitig war" ²⁾.

Bei der Betrachtung der Bundespost als Unternehmen, das nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen zu leiten ist, wirken unseres Erachtens indessen noch andere Ursachen mit. So beruft man sich auch jetzt noch auf das Reichspostfinanzgesetz, in dem die Reichspost als "selbständiges Unternehmen" bezeichnet wurde ³⁾, obwohl dies nach der damals herrschenden Meinung nicht bedeutete, daß "die Deutsche Reichspost mit gewerblichen Unternehmen auf eine Stufe zu stellen" ⁴⁾ war, da damit an ein "öffentliches Unternehmen,

¹⁾ Siehe dazu vor allem: OETTLE, K., Grundlagen und Systeme des betrieblichen Rechnungswesens, Sonderdruck aus: Zentrallehrgang 1967, hrsg. von der Studienstiftung der Verwaltungsleiter deutscher Krankenanstalten e.V., Bd. 17, Kulmbach o.J., S. 2 f. (im folgenden zitiert als: Grundlagen); OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 6; von WYSOCKI, K., Betriebswirtschaftslehre und Staat, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 198 und passim.

²⁾ BALKE, S., Entwicklungstendenzen, a.a.O., S. 59.

³⁾ § 1 Abs. 1 RPFG. - Ein hoher Beamter des BPM äußerte beispielsweise in einem Gespräch mit dem Verfasser über Fragen des PostVerfGE sinngemäß, daß mit dem PostVerfGE jetzt endlich der Schritt zur Ausgestaltung der DBP als Unternehmen getan werde, wie das ja bereits mit dem RPFG vorgesehen und gefordert worden sei. Im gleichen Sinne äußert sich auch: GSCHIEDLE, K., Modernes Management im öffentlichen Dienst am Beispiel technischer Bundesverwaltungen, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 323 (im folgenden zitiert als: Management).

⁴⁾ NIGGL, A., Deutsches Postrecht, a.a.O., S. 46 (Fußnote 3).

d.i. ein durch seinen besonderen Zweck gekennzeichnetes und abgegrenztes Stück öffentlicher Verwaltung¹⁾ gedacht wurde. Das soll natürlich nicht heißen, daß die Bundespost bei ihrem Aufgabenvollzug nicht nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu verfahren braucht, sondern nur, daß eine Umstellung auf kaufmännisch-wirtschaftliche Formen vor allem im Hinblick auf die Ziele der Post nur möglich ist, "soweit dies überhaupt angängig und zulässig" erscheint²⁾. Wir werden darauf noch an anderer Stelle eingehen³⁾.

Von erheblicher Bedeutung für das Bestreben der jeweiligen Postminister, die Bundespost wie ein Unternehmen der privaten Wirtschaft zu leiten, dürfte allerdings die diesem Betrieb nur mangelhaft vorgegebene Zielkonzeption gewesen sein. Da das Postverwaltungsgesetz einen relativ konkreten geldlichen Regulator für die Post als Gesamtbetrieb vorsieht⁴⁾ und sachliche Regulatoren nur sehr unvollständig und sehr leerformelhaft vorgegeben wurden⁵⁾, ergab sich immer wieder das Problem der Auslegung der im Postverfassungsrecht enthaltenen Zielbestimmungen. Den Betriebsleitern blieb mangels einer ausreichenden Konkretisierung der Betriebsziele nur übrig, die sachlichen Regulatoren selbst mit Inhalt zu füllen, was dazu führte, daß dabei vielfach auf den geldlichen Regulator zurückgegriffen wurde. Ihr Hauptbestreben war es folglich stets, Aufwendungen und Erträge der Bundespost in Übereinstimmung zu bringen, wobei von den Kunden der Post vielfach Einschränkungen der Dienstleistungen insbesondere des Postwesens hingenommen werden mußten. Die Rationalisierungsmaßnahmen der Bundespost haben sich also, so sehr sie im eigenwirtschaftlichen Interesse dieses Betriebes begründet waren,

1) NIGGL, A., Deutsches Postrecht, a.a.O., S. 46 (Fußnote 3).

2) Vgl. Erlaß des Reichspostministeriums vom 25. Juli 1925 über die Wirtschaftspolitik der Deutschen Reichspost, zitiert in: Gutachten des Reichsparkommissars über das Reichspostfinanzgesetz vom 7. März 1931 und vom 4. August 1931 (ohne Seitenangabe).

3) Vgl. Punkt B. II. 1 dieser Arbeit (S. 119 ff.).

4) Vgl. § 15 Abs. 1 PostVwG sowie Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 94.

5) Vgl. § 2 Abs. 2 und 3 PostVwG; siehe dazu auch Punkte A. II (S. 17 ff.) und B. II (S. 119 ff.) dieser Arbeit.

keineswegs immer zugunsten der Postkunden ausgewirkt ¹⁾. Sie waren aber letztlich ein Ausfluß des im Postverwaltungsgesetz vorgesehenen geldlichen Regulators ²⁾. Die Anforderungen der jeweiligen Minister an die Deutsche Bundespost lassen sich daher - soweit das Gebaren der Post nach außen betroffen ist - weitgehend auf organisatorische und finanzwirtschaftliche Anforderungen zurückführen; es sind dies vor allem Forderungen - nach "größerer unternehmerischer Freiheit" der Bundespost ³⁾, - nach "kostengerechten Gebühren" für jeden (Teil-) Dienstzweig ⁴⁾ und - nach "angemessener Eigenkapitalausstattung" ⁵⁾.

1) In diesem Zusammenhang sei an eine Aussage STÜCKLENS erinnert, der davon spricht, daß "Rationalisierung durch Einschränkung der Dienstleistungen . . für die Post nicht in Frage" komme; vgl. STÜCKLEN, R., Rationalisierung, a.a.O., S. 166. Zu den sehr weitgehenden und teilweise akzeptierten Vorschlägen zur Rationalisierung durch Einschränkung von Dienstleistungen durch die Sachverständigen-Kommission vgl. Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 14 und passim.

2) STÜCKLEN, R., Rationalisierung, a.a.O., S. 157.

3) Vgl. dazu statt vieler: LEBER, G., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 1013; GSCHIEDLE, K., Die finanzielle Situation der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 458 sowie DOLLINGER, W., Die Deutsche Bundespost braucht eine gesunde wirtschaftliche Grundlage, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 81 f. (im folgenden zitiert als: Grundlage).

4) So etwa BALKE, S., Entwicklungstendenzen, a.a.O., S. 69; STÜCKLEN, R., Kostendeckung auch bei öffentlichen Dienstleistungen, a.a.O., S. 145 ff.; STÜCKLEN anläßlich der Einweihung eines neuen Fernmeldeamtes, wiedergegeben bei: o.V., Neues Fernmeldeamt in Saarbrücken - Bundespostminister Stücklen verkündete "Saarbrückener Prinzip" als Grundsatz künftiger Gebührenpolitik, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 360; LEBER, G., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 1013; vgl. auch LEBER, G., Notwendige Reform der Deutschen Bundespost, in: Bulletin, Nr. 149 vom 30.10.1970, S. 1573 ff. (im folgenden zitiert als: Reform).

5) Vgl. etwa BALKE, S., Das Nachrichtenwesen als wirtschafts- und finanzpolitische Aufgabe, o.O.o.J. (1956), S. 18 (im folgenden zitiert als: Nachrichtenwesen); STÜCKLEN, R., Die Deutsche Bundespost 1957-1964, Starnberg 1965, S. 12 ff. (im folgenden zitiert als: Bundespost); DOLLINGER, W., Grundlage, a.a.O., S. 81 f.; LEBER, G., Reform, a.a.O., S. 1576 f.

Die Anforderungen der bisherigen Postminister erschöpften sich allerdings nicht in den eben genannten. Angesichts der Aufgaben ¹⁾, die sie wahrzunehmen haben, ergeben sich noch anderweitige Anforderungen, die wir jedoch nicht weiter verfolgen können. Es bleibt hier festzuhalten, daß zwar immer wieder vom jeweiligen Postminister betont wurde, daß die Bundespost primär ihren Kunden zu dienen habe und daß "Nicht alles, was technisch möglich [ist], . . . [auch] wirtschaftlich sinnvoll und sozial vertretbar" ²⁾ erscheinen müsse, daß aber unter dem Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit verschiedentlich Maßnahmen ergriffen werden sollten und wurden, welche die Qualität der Dienstleistungen veränderten, und zwar keineswegs nur im Sinne von Verbesserungen, sondern auch von Verminderungen der Qualität ³⁾.

Daß die jeweiligen Postminister ihre Anforderungen häufig nicht oder nicht in vollem Umfang durchsetzen konnten, widerspricht nicht dem Gesagten. Die Bindungen der Minister an die Arbeit der Ministerialbeamten ⁴⁾, an die Anforderungen des Verwaltungsrates ⁵⁾ und an die Anforderungen der Bundesregierung, vor allem aber ihre Verpflichtung, "die Bundespost nach den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik" ⁶⁾ zu leiten, haben immer wieder dazu

¹⁾ Zu den Aufgaben des Bundespostministers im einzelnen vgl.: JÄKEL, G., Grundzüge für eine Verwaltungslehre der Deutschen Bundespost, in: JdP, 16. Jg. (1966), Bad Windsheim 1966, S. 134 ff.

²⁾ DOLLINGER, W., Die Anpassung der Deutschen Bundespost an den Strukturwandel der Wirtschaft, in: GEWANDT, H. (Hrsg.), Die Zukunft des Mittelstandes, Düsseldorf - Wien 1969, S. 207. - Vgl. dazu auch: STÜCKLEN, R., Alles für den Postkunden - Der technische Fortschritt im Dienst der Bundespost, in: Bulletin Nr. 163 vom 1.9.1960, S. 1589.

³⁾ Vgl. dazu vor allem: THELEN, P./KOCH, G./LUXEM, E., Deutsche Bundespost, Materialbericht Nr. 16 zu dem Forschungsprojekt "Rationeller Einsatz der menschlichen Arbeitskraft durch soziale und technische Anpassung der Arbeit an den Menschen bei technischer Umstellung" des RKW, o.O. 1968, S. 85 ff. und S. 100 ff.

⁴⁾ Vgl. JÄKEL, G., a.a.O., S. 138.

⁵⁾ Vgl. dazu S. 73 ff. dieser Arbeit.

⁶⁾ § 2 Abs. 1 PostVwG.

geführt, daß vorgesehene Maßnahmen nicht wie geplant verwirklicht werden konnten ¹⁾. Das will uns nicht ohne weiteres als Mangel erscheinen, denn die Tätigkeit der Deutschen Bundespost findet ihre Rechtfertigung ja gerade in der Verfolgung ihrer öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben ²⁾; freilich ist nicht zu übersehen, daß die Anforderungen an die Post nicht durchweg sachgerecht waren. Keineswegs immer sachgerecht und auch nicht ohne weiteres miteinander vereinbar sind etwa die Anforderungen der Bundesregierung, über die im vorhergehenden Punkt dieser Arbeit bereits gehandelt wurde. Die Versuche der Postminister, die fiskalischen Anforderungen des Bundes an die Post auf eine geänderte Basis zu stellen, blieben in der Vergangenheit weitgehend erfolglos ³⁾: es gelang ihnen zwar, die Postablieferung dem Betrag nach zu vermindern, aber eine finanzielle Entlastung der Bundespost von den sogenannten politischen Lasten konnte nicht erreicht werden. Für beide Punkte sieht der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes, der insbesondere auch vom derzeitigen Minister für das Post- und Fernmeldewesen forciert wurde, allerdings einen Übergang zu sachgerechteren Lösungen vor ⁴⁾.

Wir haben zu zeigen versucht, daß die primäre Betriebsleitung auch schon unter dem Postverwaltungsgesetz bemüht war, eigenwirtschaftliche Interessen der Bundespost geltend zu machen und durchzusetzen. Das soll nach dem Postverfassungsgesetzesentwurf künftig verstärkt der Fall sein. Unseres Erachtens wird dies auch so sein, denn der fünfköpfige Vorstand soll die Deutsche Bundespost "mit der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers" leiten ⁵⁾; diese Richtschnur für das Handeln des Vorstands ist im Zusammen-

¹⁾ Vgl. dazu etwa: o.V., Lebers Gebührenvorlage abgelehnt, a.a.O., Siehe auch KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 281 f.

²⁾ Vgl. etwa OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 244; THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 225.

³⁾ Vgl. dazu Punkt B. I. 1 dieser Arbeit (S. 52 ff.).

⁴⁾ Vgl. § 20 Abs. 4 und § 31 Abs. 2 PostVerfGE.

⁵⁾ § 9 Abs. 1 Satz 1 PostVerfGE; vgl. auch PostVerfGE, Begründung zu § 9, S. 21 f.

hang zu sehen mit der Aussage, daß die Bundespost "nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen" ¹⁾ geführt werden muß. Zwar soll dies im Rahmen der "öffentlichen Aufgabenstellung und der politischen Zielsetzungen" ²⁾ geschehen, aber es fehlt der ausdrückliche Hinweis darauf, daß der Vorstand seine "Funktionen mit dem Verantwortungsbewußtsein des Trägers einer öffentlichen Funktion" ³⁾ wahrnehmen soll. Betrachtet man in diesem Zusammenhang noch die beabsichtigte Vorschrift des Entwurfs eines Postverfassungsgesetzes, die vorsieht, daß der "Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens . . . nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Deutschen Bundespost angemessen zu decken" ist ⁴⁾, so besteht die begründete Vermutung, daß die Post künftig gleichwirtschaftliche Aspekte bei ihrer Aufgabenerfüllung noch weniger beachten wird als bisher ⁵⁾, wenn die beabsichtigte Abkehr von der "politischen Leitung" ⁶⁾ zustande kommt. Wie die Leitung der Bundespost nach dem Postverfassungsgesetz tatsächlich erfolgen wird, bleibt indes abzuwarten.

Unzweifelhaft wird die Trennung von Aufsicht und primärer Leitung der Post einige Vorteile mit sich bringen. Die Kontinuität der Betriebsleitung, die künftig gesichert sein soll, ermöglicht eine Führung der Bundespost, die von einem

¹⁾ § 3 Abs. 1 Satz 1 PostVerfGE; vgl. auch PostVerfGE, Begründung zu § 9, S. 21.

²⁾ § 3 Abs. 1 Satz 1 PostVerfGE.

³⁾ Diese Formulierung findet sich in § 4 Abs. 2 Satz 1 des von ZEISS angeregten Entwurfes zu einem Gesetz über öffentliche Unternehmen; diese Initiative blieb aber erfolglos. Siehe dazu vor allem: ZEISS, F., Entwurf zu einem Gesetz über öffentliche Unternehmen, in: DÖW, 4. Jg. (1955), H. 6, S. 18 ff.; derselbe, Rechtsform und Geist öffentlicher Unternehmen, in: DÖW, 4. Jg. (1955), H. 5, S. 35 f.; derselbe, Neue Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: DÖW, 4. Jg. (1956), H. 6, S. 3 ff. sowie OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 224 ff.

⁴⁾ § 3 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE; Hervorhebungen vom Verfasser.

⁵⁾ Zum Begriff der gliedwirtschaftlichen Führung vgl. OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 216 ff.

⁶⁾ LEBER, G., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 1013.

Wechsel der Bundesregierung unabhängiger ist als nach der bisherigen Regelung ¹⁾; ein Wechsel der Bundesregierung wird nicht mehr zu einer neuen primären Betriebsleitung, unter Umständen aber zu einer geänderten Vorgabe "der Grundsätze der Politik der Bundesregierung . . für die mittel- und langfristige Unternehmenspolitik" ²⁾ führen. In der Kontinuität der primären Betriebsleitung sehen wir denn auch ein stärkeres Argument für die Trennung von Leitung und Aufsicht der Bundespost als in dem Argument, daß ein Betrieb wie die Deutsche Bundespost durch einen einzelnen nicht geführt werden könne ³⁾. Das Präsidialsystem der Leitung, wie es bisher bei der Post gegeben war, erlaubt nämlich "nicht nur schnelle betriebsorganisatorische Entscheidungen, sondern vor allem auch eine klare Abgrenzung der Verantwortung. Bei einem Kollegialsystem . . [sind] dagegen die Entscheidungen von einer Personenmehrheit im Wege zeitraubender Beschlußfassung zu treffen, wobei die Verantwortung für den Gesamterfolg . . . die Vorstandsmitglieder gemeinsam zu tragen" haben ⁴⁾. Wir wollen die Vor- und Nachteile von Einzel- und von Kollektivinstanzen auf der oberen Führungsstufe nicht eingehend untersuchen und sind uns dessen bewußt, daß vielfältige Argumente für und auch gegen Einzel- bzw. Kollektivinstanzen vorgebracht werden können ⁵⁾. Die Ausführungen des Entwurfs eines Postverfassungsgesetzes zugunsten einer Kollektivinstanz, die davon ausgehen, daß ein mehrköpfiger Vorstand stärkere Autorität ausstrahlt, verschiedene Fach- und Blickrichtungen verschmelzen und Fehlentscheidungen leichter vermeiden könne, "als dies bei einer monokratischen Unternehmensspitze der Fall wäre" ⁶⁾, erscheinen uns

¹⁾ Vgl. § 7 und § 8 PostVerfGE. Siehe auch GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 326.

²⁾ § 20 Abs. 1 Satz 1 PostVerfGE.

³⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung zu § 7, S. 20.

⁴⁾ Abschließende Stellungnahme, a.a.O., S. 11.

⁵⁾ Zu den verschiedenen Vorteilen und Nachteilen von Einzel- und Kollektivinstanzen vgl. statt vieler: BAUMBERGER, H.U., a.a.O., S. 123 ff. Vgl. auch MAG, W., Grundfragen einer betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie, Köln - Opladen 1969, insbes. S. 154.

⁶⁾ PostVerfGE, Begründung zu § 7, S. 20.

jedoch nicht überzeugend. Das Zusammenspiel verschiedener Fach- und Blickrichtungen und die Vermeidung von Fehlentscheidungen läßt sich durch gut ausgebaute Stabsabteilungen, die auch bei einem mehrköpfigen Vorstand unerläßlich sind ¹⁾, weitgehend sichern. Es kommt noch hinzu, daß der Postverfassungsgesetzesentwurf von den Vorstandsmitgliedern nur fordert, daß sie "hervorragende Sachkenner der Unternehmensführung" ²⁾, nicht aber auch "Spezialisten für einzelne Sparten des Post- und Fernmeldewesens" ³⁾ sein sollen. Ohne Zweifel müssen die Vorstandsmitglieder zur Betriebsführung qualifiziert sein, aber es erscheint uns doch als Mangel, daß nicht wenigstens einige Mitglieder des Vorstandes auch Fachkenntnisse des Post- und Fernmeldewesens besitzen müssen ⁴⁾. Auch das Argument, daß ein mehrköpfiger Vorstand mehr Autorität ausstrahle, erscheint uns fragwürdig. Die Autorität des Vorstandes ist letztlich sach- und fachbezogen; sie hängt aber auch davon ab, in welchem Maße der Vorstand in der Lage ist, eigenständig zu handeln. Die Mitwirkungsrechte des Aufsichtsrats bei der Führung der Deutschen Bundespost beschränken indessen die Möglichkeiten des Vorstands zu eigenverantwortlichem Handeln; damit werden wir uns im folgenden noch näher zu befassen haben.

(2) Anforderungen der sekundären Betriebsleitung

Die sekundäre Betriebsleitung der Bundespost wird nach dem Postverwaltungsgesetz durch den Verwaltungsrat repräsentiert ⁵⁾; nach dem Entwurf eines Post-

1) Zur geplanten Einrichtung von Stabsstellen vgl. GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 331.

2) § 7 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE.

3) PostVerfGE, Begründung zu § 7, S. 20.

4) In der Praxis der öffentlichen Wirtschaft wird allerdings durchaus in einigen Fällen davon ausgegangen, daß Fachkenntnisse eher negativ als positiv zu bewerten sind. Vgl. OEFTERING, H.M., Aufgaben der Unternehmensführung, Frankfurt/M. - Bonn 1961, S. 19 f. Vgl. auch PostVerfGE, Begründung zu § 7, S. 20.

5) Vgl. §§ 5 ff. PostVwG.

verfassungsgesetzes soll sie bei einem Aufsichtsrat liegen ¹⁾. Sowohl der Verwaltungsrat als auch der künftige Aufsichtsrat besteht aus vierundzwanzig Mitgliedern; an der Gesamtzahl der Mitglieder der sekundären Betriebsleitung, die in der Vergangenheit auch als "kleines Postparlament" bezeichnet wurde ²⁾, wird sich also nichts ändern. Die Zusammensetzung soll sich aber wie folgt unterscheiden:

Verwaltungsrat (§ 5 PostVwG)	Aufsichtsrat (§§ 10 u. 11 PostVerfGE)
10 Vertreter des politischen Lebens, davon 5 Vertreter des Bundestags und 5 Vertreter des Bundesrats	8 Vertreter des politischen Lebens, davon 4 Vertreter des Bundestags und 4 Vertreter des Bundesrats
5 Vertreter der Wirtschaft	8 Vertreter der Wirtschaft
7 Vertreter des Personals der DBP (die den bei dieser vertretenen Gewerkschaften angehören)	8 Vertreter des Personals der DBP oder der Gewerkschaften (wobei nur vier Vertreter dem Personal der DBP bzw. in ihr vertretenen Gewerkschaften angehören müssen)
1 Sachverständiger für das Nachrichtenwesen	
1 Sachverständiger für das Finanzwesen	
24 Mitglieder	24 Mitglieder

Übersicht 2: Zusammensetzung des Verwaltungsrats bzw. des Aufsichtsrats

¹⁾ Vgl. §§ 10 ff. PostVerfGE.

²⁾ So z.B. BALKE, S., Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost; in: JdF, 8. Jg. (1954/55), Windsheim/Mittelfr. 1955, S. 12 (im folgenden zitiert als: Verwaltungsrat).

Während das Postverwaltungsgesetz ausdrücklich je einen Sachverständigen für das Nachrichtenwesen und für das Finanzwesen fordert, von den anderen Mitgliedern aber auch erwartet, daß sie "sachverständige Kenner" der zu behandelnden Materie sind ¹⁾, verzichtet der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes auf eine Forderung nach je einem Sachverständigen für die genannten Gebiete. Er postuliert hingegen für alle Mitglieder des Aufsichtsrats: "Sie sollen hervorragende Sachkenner der Unternehmensführung, des Nachrichten-, Finanz- und Personalwesens sein" ²⁾. - Die in der sekundären Betriebsleitung vertretenen Interessentengruppen bleiben im wesentlichen die gleichen ³⁾; die Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, wie sie durch die Neuverteilung der Mitgliederzahlen vorgesehen sind, laufen jedoch darauf hinaus, die Einfluß- und Durchsetzungsmöglichkeiten des Bundestags und des Bundesrats weiter zu vermindern (sie werden statt mit je fünf nur noch mit je vier Mitgliedern vertreten sein) und die Möglichkeiten der Wirtschaft zur Beeinflussung von Entscheidungen der sekundären Betriebsleitung zu erhöhen (sie wird statt durch fünf künftig durch acht Mitglieder vertreten sein); daran werden auch die geplanten Benennungsrechte für die einzelnen Interessentenvertreter nicht allzuviel ändern. So ist beispielsweise vorgesehen, daß nur fünf Mitglieder aus der Wirtschaft von den Spitzenverbänden der Wirtschaft und die restlichen drei Mitglieder dieser Gruppe vom zuständigen Bundesminister benannt werden sollen ⁴⁾.

¹⁾ Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 5, S. 11.

²⁾ § 10 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE; Hervorhebung vom Verfasser. Vgl. aber auch § 11 PostVerfGE, der vorsieht, daß unter "den Mitgliedern aus der Wirtschaft . . . mindestens je ein hervorragender Kenner des Nachrichten- und des Finanzwesens" sein muß; damit werden letztlich also auch keine größeren Anforderungen an die Sachkunde gestellt als nach dem PostVwG (§ 5).

³⁾ Zur Begründung bzw. der Rechtfertigung der Mitgliedschaft von Vertretern der einzelnen Gruppen vgl. Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 5, S. 11 und PostVerfGE, Begründung zu § 10, S. 22. Siehe aber insbesondere auch BISCHOFF, F., Die Rechtsgestalt der Deutschen Bundespost, Diss. Göttingen 1954, S. 133 ff.

⁴⁾ § 11 Abs. 2 PostVerfGE. Vgl. dazu auch PostVerfGE, Begründung zu § 11, S. 22 f. - Zum Benennungsrecht nach dem PostVwG vgl. § 6 PostVwG.

Die aufgezeigten Interessentenkreise besitzen also bisher und auch künftig direkte Mitwirkungsrechte bei der Leitung der Bundespost und können damit ihren Interessen unmittelbar Geltung verschaffen. Zwar sollen sie "an keine Aufträge oder Weisungen gebunden" ¹⁾ sein und "haben ihr Amt nach bestem Wissen und Gewissen auszuüben" ¹⁾. Letzten Endes kann dies aber nur als eine Fiktion angesehen werden, denn in Anbetracht der bestehenden und der vorgeschlagenen Benennungsrechte der Gruppenvertreter für die Mitgliedschaft in der sekundären Betriebsleitung kann man davon ausgehen, daß die Mitglieder des Verwaltungsrats und des Aufsichtsrats sehr wohl Weisungen der sie entscheidenden Interessentengruppen befolgen werden; das gilt zumindest dann, wenn sie nach Ablauf ihrer Amtsperiode erneut nominiert werden wollen. Es läßt sich daher auch für die Vergangenheit feststellen, daß die einzelnen Mitglieder der sekundären Betriebsleitung sehr wohl ihre partikulären Interessen vertreten haben ²⁾ und es ist nicht zu vermuten, daß sich daran künftig wesentliches ändern wird.

Das ist bedeutsam angesichts der Beschlußrechte der sekundären Betriebsleitung; so beschließt der Verwaltungsrat nach dem Postverwaltungsgesetz insbesondere über ³⁾:

- die Feststellung des Voranschlags (Haushaltsplans) der Post,
- die Bedingungen für die Benutzung der Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens einschließlich der Gebührenbemessung und
- die Übernahme neuer, die Änderung oder die Aufgabe bestehender Dienstzweige.

1) § 5 Abs. 3 PostVwG; diese Bestimmung ist sinngemäß auch in § 10 Abs. 2 PostVerfGE enthalten.

2) Vgl. dazu etwa Äußerungen GARBES, wiedergegeben in: GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT e.V. (Hrsg.), Protokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats am 23. September 1969 in Frankfurt/Main, S. 18 f. Vgl. auch KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 280 und passim.

3) Siehe zu den Beschlußrechten des Verwaltungsrats im einzelnen § 12 Abs. 1 PostVwG; Vgl. dazu auch SCHUSTER, [. .]/ECKNER, [. .], Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost, in: Archiv PF, 7. Jg. (1955), S. 381 ff. (im folgenden zitiert als: Aufgaben).

Diese Beschlußrechte bleiben dem Aufsichtsrat, wie er in der Konzeption des Postverfassungsgesetzes vorgesehen ist, erhalten. Es wird jedoch als erforderlich angesehen, diesem zusätzlich insbesondere noch die folgenden Beschlußrechte einzuräumen über ¹⁾:

- die Ermächtigung des Vorstands über die Höhe der aufzunehmenden Kredite und zur Übernahme von Bürgschaften,
- die Beteiligung an anderen Unternehmen und die Veräußerung einer solchen Beteiligung und
- die Einrichtung, Verlegung oder Aufhebung einer Mittelbehörde.

Daneben bestehen noch Rechte zur Stellungnahme, also Beratungsrechte, zu weiteren Angelegenheiten ²⁾ und die generelle Berechtigung der sekundären Betriebsleitung, "in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung" ³⁾ Anträge und Anfragen an die primäre Betriebsleitung zu richten und eine Beschlußfassung bzw. Stellungnahme durch diese herbeizuführen. Die sekundäre Betriebsleitung ist "echtes Organ" der Bundespost ⁴⁾, ihre Befugnisse sollen durch den Entwurf eines Postverfassungsgesetzes jedoch erweitert werden. Es läßt sich also auch bei der Bundespost der Funktionswandel der sekundären Betriebsleitung feststellen, wie er bei privaten Unternehmungen zu beobachten ist: Hatte sie zunächst nur eine Überwachungsfunktion, dann eine Beratungsfunktion, so wird ihr jetzt in zunehmendem Maß die Entscheidungsfunktion übertragen ⁵⁾; sie trifft durchaus "eine Entscheidung in Sachen, die in den Geschäftsbereich des Vorstands [bzw. der primären Betriebsleitung] gehören" ⁶⁾. Damit verbunden ist allerdings auch die Übernahme von Verantwortung durch die sekundäre Betriebsleitung.

1) Siehe dazu im einzelnen § 17 Abs. 2 PostVerfGE.

2) Vgl. § 12 Abs. 3 PostVwG und § 17 Abs. 4 PostVerfGE.

3) § 17 Abs. 5 PostVerfGE; sinngemäß auch schon § 12 Abs. 4 PostVwG.

4) Vgl. GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 330. Siehe dazu auch SCHUSTER, [. .]/ECKNER, [. .], Aufgaben, a.a.O., S. 385 sowie BISCHOFF, F., a.a.O., S. 141.

5) Vgl. GUTENBERG, E., Funktionswandel des Aufsichtsrats, in: ZfB, 40. Jg. (1970), Ergänzungsheft, S. 1 ff., hier insbes. S. 7 (im folgenden zitiert als Aufsichtsrat).

6) GUTENBERG, E., Aufsichtsrat, a.a.O., S. 7.

Das zeigt sich zum einen in der Verpflichtung der Aufsichtsratsmitglieder, ihre Aufgaben - genauso wie der Vorstand - "mit der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsführers" ¹⁾ wahrzunehmen. Zum anderen kommt dies auch zum Ausdruck in der Tragweite der Beschlüsse der sekundären Betriebsleitung. Nach der gültigen Regelung ist es ohne weiteres möglich, Beschlüsse des Verwaltungsrates aufzuheben bzw. abzuändern, denn das Postverwaltungsgesetz sieht vor: "Ist der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen der Auffassung, daß ein Beschluß des Verwaltungsrates im Interesse des Bundes nicht verantwortet werden kann, kann [und muß!] er . . . den Beschluß der Bundesregierung zur Entscheidung vorlegen" ²⁾; in diesem Falle entscheidet die Bundesregierung endgültig. Ein Beschluß des Verwaltungsrates ist insbesondere dann als mit dem Interesse des Bundes nicht vereinbar anzusehen, "wenn er mit den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik nicht im Einklang" ³⁾ steht. Praktisch bedeutsam geworden ist dies in der Vergangenheit vor allem bei der Frage von Gebührenerhöhungen; es sei hier auf die Gebührenerhöhungen des Jahres 1964 und des Jahres 1971 verwiesen, bei denen die Bundesregierung auf Veranlassung des Bundespostministers anders entschied, als dies der Verwaltungsrat beschlossen hatte ⁴⁾. Nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes wird es in Zukunft für die Bundesregierung bzw. den zuständigen

¹⁾ § 10 Abs. 2 Satz 3 i.V. mit § 9 Abs. 1 Satz 1 PostVerfGE.

²⁾ § 13 Abs. 1 Satz 1 PostVwG. - Daneben bestimmt § 12 Abs. 5 PostVwG, daß der Verwaltungsrat nicht befugt ist, "gegen den Widerspruch des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen eine Erhöhung der im Vorschlag vorgesehenen Ausgaben herbeizuführen oder Maßnahmen zu beschließen, die eine Verminderung der veranschlagten Einnahmen verursachen".

³⁾ SCHUSTER, [. .]/ECKNER, [. .], Aufgaben, a.a.O., S. 382.

⁴⁾ Vgl. zu den Gebührenerhöhungen des Jahres 1964 statt vieler: NEUBURGER, A., a.a.O., S. 405 und S. 573 ff.; KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 273 ff. - Wegen der Gebührenerhöhungen des Jahres 1971 vgl. o.V., Wegen der Postgebühren wird das Kabinett bemüht, in: SZ Nr. 49 vom 26.2.1971; o.V., Entscheidung über Postgebühren fällt im Kabinett, in: HB Nr. 41 vom 1.3.1971; o.V., Aus dem Verwaltungsrat - 5. Sitzung des Fünften Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost am 26.2.1971 in Bonn, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 225.

Minister schwieriger sein als bisher, Beschlüsse der sekundären Betriebsleitung abzuändern oder aufzuheben; je nach Gegenstand des Beschlusses sind unterschiedliche Verfahrensweisen vorgesehen ¹⁾. Bleibt man bei dem hier gewählten Beispiel der Gebührenbemessung, so besteht zwar auch künftig die Möglichkeit, daß diesbezüglichen Beschlüssen des Aufsichtsrats die Genehmigung versagt bzw. nur in eingeschränktem Maß erteilt wird. In diesem Falle kommt dem Grundsatz nach die Ausgleichspflicht des Bundes in Betracht, und zwar insoweit, als der Beschluß abgelehnt und die vom Aufsichtsrat beschlossenen Maßnahmen nicht in vollem Umfang verwirklicht werden ²⁾. Es zeigt sich an diesem Beispiel deutlich die Erweiterung der Entscheidungsmacht der sekundären Betriebsleitung, durch welche die Bundesregierung letztlich - insbesondere bei schlechter Haushaltslage des Bundes - gezwungen werden kann, einem Gebaren der Bundespost zuzustimmen, das sich mit ihren politischen Zielen nicht in Einklang bringen läßt ³⁾.

Die Anforderungen der sekundären Betriebsleitung, die in der Vergangenheit geltend gemacht wurden, und die in den vorangehenden Ausführungen bereits angeklungen sind, waren in erster Linie darauf gerichtet, "die erforderliche organisatorische, finanzielle und wirtschaftliche Bewegungsfreiheit zu schaffen, die nun einmal notwendig ist, um die der Bundespost übertragenen Aufgaben . . . erfüllen zu können" ⁴⁾. Im einzelnen lassen sich besonders herausstellen die Forderungen nach ⁵⁾:

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen § 18 PostVerfGE sowie PostVerfGE, Begründung zu § 18, S. 25.

²⁾ Vgl. § 20 Abs. 4 PostVerfGE; PostVerfGE, Begründung zu § 20, S. 26; GSCHEIDLE, K., Management, a.a.O., S. 328.

³⁾ Siehe dazu Punkt B.I.1.a) dieser Arbeit (S. 60 f.).

⁴⁾ Ausführungen des früheren Vorsitzers des Verwaltungsrats, A. Neuburger, wiedergegeben bei: o.V., Verabschiedung von Bundespostminister a.D. Richard Stücklen - Einführung seines Amtsnachfolgers Dr. Werner Dollinger, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 4.

⁵⁾ Siehe dazu vor allem: NEUBURGER, A., a.a.O., S. 379 ff. und S. 573 ff. sowie KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 225.

- Erhöhung des Eigenkapitals durch den Bund,
- stärkerer Berücksichtigung "wirtschaftlicher Gesichtspunkte" bei der Gebührenbemessung,
- Befreiung von den sogenannten betriebsfremden Lasten und
- Konsolidierung der kurzfristigen Schulden.

Es sind dies Forderungen, die auf den ersten Blick als durchaus betriebsbezogen und sachgerecht bezeichnet werden können und die zum Teil ohne Zweifel ihre Berechtigung haben. Betrachtet man sie jedoch näher, so zeigt es sich, daß - um beim Beispiel der Gebührenbemessung zu bleiben - die Forderungen keineswegs immer sachgerecht waren. Die postulierte Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Gebührenfestsetzung bedeutete nämlich im großen und ganzen die Forderung nach kostengerechten Gebühren für jeden einzelnen (Teil-) Dienstzweig der Bundespost. Sieht man einmal davon ab, daß bei den Beschlüssen des Verwaltungsrats zur Gebührenbemessung, nicht zuletzt wohl auch auf Grund des Drängens der Wirtschaft und der in der sekundären Betriebsleitung als Vertreter dieser Gruppe tätigen Mitglieder, das Postulat der kostengerechten Gebühren keineswegs konsequent verfolgt wurde ¹⁾, so ist noch ein weiterer Aspekt zu beachten: Die Orientierung der Gebührenhöhe an den Kosten bedeutet vielfach, daß die öffentlich-wirtschaftlichen Ziele der Bundespost ²⁾ nicht oder höchstens zufällig verwirklicht werden. Die Gebühren-

¹⁾ Vgl. insbesondere KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 225 ff. und S. 280; NEUBURGER, A., a.a.O., S. 379 ff. Siehe dazu auch: DPG (Hrsg.), Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und paritätische Vertretung des Personals im Aufsichtsrat der DBP, o.O.o.J. (1971), S. 29 (im folgenden zitiert als: Mitbestimmung). Sowohl die DPG (Mitbestimmung, a.a.O., S. 29 ff.) als auch KINDER (Sondervermögen, a.a.O., S. 280 ff.) ziehen daraus - wenn auch auf Grund unterschiedlicher Überlegungen - den Schluß, daß die Wirtschaftsinteressen im Aufsichtsrat nicht gesondert repräsentiert werden müssen. Eine weitere Stärkung an Stelle einer Verminderung des Wirtschaftseinflusses, wie sie im PostVerfGE vorgesehen ist, muß in der Tat nicht unbedenklich erscheinen; vgl. dazu auch Punkt B.I.2 (S. 90 ff.) dieser Arbeit. Siehe auch OETTL, K., Rechtsform, a.a.O., S. 225.

²⁾ Zu den Zielen öffentlicher Betriebe im allgemeinen und der Bundespost im besonderen siehe Punkt B.II dieser Arbeit (S. 119 ff.).

politik dieses öffentlichen Betriebes muß sich daher, wenn sie sachgerecht sein soll, an anderen Maßstäben als den Kosten, und zwar insbesondere an den Gebührenelastizitäten der verschiedenen Nachfragerschichten ausrichten ¹⁾. War aber schon unter dem Postverwaltungsgesetz die Tendenz der sekundären Betriebsleitung festzustellen, trotz der dort lediglich postulierten Globaldeckung kostengerechte Gebühren für die einzelnen (Teil-) Dienstzweige der Bundespost anzustreben, so dürfte dies künftig nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes verstärkt der Fall sein, denn in diesem wird ausdrücklich gefordert, daß die einzelnen Dienste ihre Kosten erwirtschaften sollen ²⁾. Es erscheint uns jedoch zweifelhaft, daß eine Verwirklichung dieses Postulats, die nach dem Besprochenen in erster Linie von der sekundären Betriebsleitung veranlaßt werden müßte, tatsächlich dazu führen würde, daß die Post ihre Leistungsaufgaben künftig besser erfüllen kann als bisher.

c) Anforderungen des Personals

Als weitere Gruppe betriebsinterner Interessenten der Bundespost sind noch das Personal bzw. die in der Post vertretenen Gewerkschaften zu betrachten. Anforderungen einzelner, nicht gewerkschaftlich gebundener Angehöriger des Personals können wir angesichts deren geringer Bedeutung vernachlässigen, da das Personal der Deutschen Bundespost in hohem Maße gewerkschaftlich organisiert ist und das Postverwaltungsgesetz vorsieht, daß die Personalvertreter in der sekundären Betriebsleitung den bei der Bundespost tätigen Gewerkschaften angehören müssen ³⁾. Für die Einflußmöglichkeiten des Personals bzw. der

¹⁾ Vgl. dazu etwa OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 217 ff. und S. 241 ff. sowie HANSMEYER, K.-H./FÜRST, D., Die Gebühren, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1968, S. 43 ff.; THIEMEYER, Th., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, Köln - Opladen 1964, insbes. S. 219 (im folgenden zitiert als: Grenzkostenpreise).

²⁾ Vgl. § 25 Abs. 2 PostVerfGE, in dem außerdem noch verlangt wird, daß jeder Dienst einen Selbstfinanzierungsbeitrag erbringt. Andererseits wird die Möglichkeit der internen Subventionierung nicht völlig ausgeschlossen.

³⁾ § 5 Abs. 2 PostVwG. - Vgl. dazu aber auch § 10 Abs. 1 PostVerfGE.

Gewerkschaften gibt es eine Vielzahl formeller und informeller Beziehungen ¹⁾. Zu den formellen Wirkungsmöglichkeiten gehört zum einen die Teilnahme an der sekundären Betriebsleitung der Deutschen Bundespost und zum anderen die direkte Verhandlung mit der primären Betriebsleitung, soweit Belange des Personals betroffen sind; so sind etwa nach der derzeitigen Regelung als Partner für den Abschluß von Tarifverträgen für das Postpersonal der Bundespostminister (primäre Betriebsleitung) und die Gewerkschaften vorgesehen ²⁾.

Wenn wir hier also die Gewerkschaften den betriebsinternen Interessenten zurechnen ³⁾ und innerhalb des Punktes "Anforderungen des Personals" behandeln, so findet dies seinen Grund darin, daß die für das Personal der Bundespost tätigen Gewerkschaften und Verbände auf die Post zugeschnitten und nur für Angehörige des Postpersonals zugänglich sind. Von den derzeit rund 484 000 ⁴⁾ Angehörigen der Bundespost sind allein etwa 360 000 ⁵⁾ (also ungefähr 75 %) in der Deutschen Postgewerkschaft (DPG), weitere ca. 50 000 Postangehörige (also ungefähr 10 %) im Deutschen Postverband (DPV), in der Christlich-DEMokratischen Postgewerkschaft (CGP) und im Verband Deutscher Posthalter organisiert; insgesamt gehören also rund 410 000 Postangehörige den postbezogenen Gewerkschaften und Verbänden an, das sind etwa 85 % des gesamten

1) Zum Begriff der formellen und informellen Erscheinungen bzw. Beziehungen in Organisationen vgl. vor allem GRÜN, O., Informale Erscheinungen in der Betriebsorganisation, Berlin 1966, S. 21 ff.; BARTRAM, P., Die innerbetriebliche Kommunikation, Berlin 1969, S. 95 ff. und passim; OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 201 f.

2) § 26 PostVwG; vgl. auch § 40 Abs. 1 PostVerfGE.

3) In der Regel sind die Gewerkschaften den betriebsinternen Interessenten jedoch nicht zuzurechnen; vgl. WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 30 ff.

4) Vgl. Geschäftsbericht der DBP für das Jahr 1970, S. 75. - Diese Angabe beruht auf der absoluten Anzahl der Beschäftigten und nicht auf der sonst bei der DBP üblichen Angabe des Personalbestands im Jahresdurchschnitt, bei der Teilkkräfte auf volle Kräfte umgerechnet werden.

5) Vgl. DPG (Hrsg.), Für eine moderne Postverfassung - Materialien der Deutschen Postgewerkschaft zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, o.O. 1971, S. 1 (im folgenden zitiert als: Postverfassung).

Personals ¹⁾. Die Repräsentanten und Funktionäre ²⁾ dieser Gruppierungen entstammen durchweg selbst dem Postpersonal und wurden, soweit sie hauptberuflich für die Gewerkschaften tätig sind, von ihrem Dienst bei der Bundespost lediglich beurlaubt.

Die Gewerkschaften und ihre Repräsentanten verfügen daher über vielfältige Sach- und Fachkenntnisse aus den Bereichen des Post- und Fernmeldewesens und bieten damit die Voraussetzung für eine sachgerechte Vertretung des Personals. Es ist auch festzustellen, daß von ihnen in der Vergangenheit vielfach Vorschläge und Vorstellungen zur Verbesserung des Betriebsablaufes bei der Deutschen Bundespost vorgelegt wurden; dabei wurden legitimerweise die Belange des Personals, in dessen Interesse die Gewerkschaften primär tätig werden, in den Vordergrund gerückt ³⁾.

Betrachtet man die Anforderungen der Gewerkschaften an die Bundespost, so lassen sich vor allem zwei Gruppen von Anforderungen unterscheiden. Zum einen handelt es sich um solche bezüglich der Stellung und der Einflußmöglichkeiten des Personals auf das Betriebsgeschehen der Post. Zum anderen handelt es sich um Anforderungen an die Aufgabenerfüllung durch die Deutsche

¹⁾ Vgl. DPG (Hrsg.), Mitbestimmung, a.a.O., S. 38. Dieser Organisationsgrad wird auch vom Deutschen Postverband in einem Schreiben vom 24.6.1971 an den Verfasser genannt; die Aufteilung auf die einzelnen Gewerkschaften und Verbände wird dort allerdings etwas anders vorgenommen. Die Christlich-Demokratische Postgewerkschaft nennt dagegen einen Organisationsgrad von nur ca. 60-70% und weist darauf hin, daß die genaue Aufteilung "nicht zu ermitteln" sei (Schreiben an den Verfasser vom 8.7.1971). Selbst wenn der Organisationsgrad nicht so hoch sein sollte, wie er von der DPG und vom DPV angegeben wird, ist er immer noch wesentlich höher als der des Personals anderer Betriebe.

²⁾ Zum Begriff des Funktionärs vgl. MESSNER, J., Der Funktionär, Innsbruck - Wien - München 1961, S. 9 ff.

³⁾ Siehe dazu vor allem: DPG (Hrsg.), Geschäftsbericht des Hauptvorstandes der Deutschen Postgewerkschaft vom 1.7.1965 - 30.6.1968, Frankfurt/M. 1968 (im folgenden zitiert als: Geschäftsbericht 1965-1968); dieselbe (Hrsg.), Tagesprotokoll des 9. Ordentlichen Kongresses der Deutschen Postgewerkschaft vom 30.9. bis 4.10.1968 in Koblenz, Frankfurt/M. o.J. (1969) (im folgenden zitiert als: Tagesprotokoll 1968); dieselbe (Hrsg.), Tagesprotokoll des Außerordentlichen Kongresses am 22./23.10.1970 in Kassel, Frankfurt/M. 1970 (im folgenden zitiert als: Tagesprotokoll 1970).

Bundespost ¹⁾; wir wollen auf letztere zuerst eingehen. Die Anforderungen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung der Deutschen Bundespost sind finanzwirtschaftlicher und organisatorischer Art. Es handelt sich dabei vor allem um Forderungen nach ²⁾:

- kostendeckenden Gebühren innerhalb zusammenhängender Dienstzweige, wobei aber Kostenunterdeckungen in einzelnen Dienstzweigen angesichts der "gemeinwirtschaftlichen Aufgabenstellung" der DBP als gerechtfertigt angesehen werden; insgesamt soll jedoch Kostendeckung erzielt werden,
- völliger Abnahme der sogenannten politischen Lasten durch den Bund; es sollen "alle kostenerhöhenden und erlösschmälernden Auflagen für die Deutsche Bundespost" erfaßt werden,
- Neugestaltung der Ablieferung an den Bund,
- Schaffung einer angemessenen Eigenkapitalausstattung (Mindestanteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital 40 v.H.) und
- Neugestaltung der Aufbauorganisation der Deutschen Bundespost (Trennung von Leitung und Aufsicht).

Auch bei den finanzwirtschaftlichen Anforderungen der Gewerkschaften an die Deutsche Bundespost zeigt sich also - trotz der grundsätzlichen Anerkennung öffentlich-wirtschaftlicher Aufgaben - die Tendenz, die Post als völlig eigenständigen, vom Eigentümer gelösten Betrieb zu betrachten, der auf Grund der

1) Es darf dabei natürlich nicht übersehen werden, daß zwischen beiden Arten von Anforderungen Zusammenhänge bestehen und daß insbesondere finanzielle Anforderungen zugunsten des Personals bei günstiger Ertragslage leichter durchzusetzen sind als bei schlechter Ertragslage.

2) Angesichts der starken Stellung und den besonders prononcierten Forderungen der DPG sei hier verwiesen auf: DPG (Hrsg.), Geschäftsbericht 1965-1968, a.a.O., insbes. S. 629 ff.; dieselbe, Stellungnahme zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6.11.1965, o.O.o.J. (1966), S. 3 ff. und Anlagen; STENGER, C., Anforderungen an moderne Postverfassung noch nicht erfüllt, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 160 ff. - Vgl. aber auch: DEUTSCHER POSTVERBAND, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost für das Hearing am 11.3.1971 im Deutschen Bundestag, S. 7 ff.; dort wird für die Beibehaltung eines Bundespostministers plädiert. Auch die CHRISTLICH-DEMOKRATISCHE POSTGEWERKSCHAFT weicht in ihren Auffassungen von der DPG teilweise erheblich ab; vgl. dazu CHRISTLICH-DEMOKRATISCHE POSTGEWERKSCHAFT (Hrsg.), Grundzüge einer Neuorganisation der Deutschen Bundespost, März 1970 (vervielfältigtes Manuskript).

Verselbständigung in erster Linie das "Eigenziel" der Betriebserhaltung mit eigenen Erlösen anstrebt. Dazu haben freilich auch bei den Gewerkschaften die unbefriedigenden finanzwirtschaftlichen Regelungen sowie die unbestimmte Vorgabe der Leistungsaufgaben des Postverwaltungsgesetzes beigetragen. Das mag unter gegebenen Umständen sachgerecht erscheinen, hat aber bewirkt, daß die Erfüllung der Sachaufgaben der Bundespost als zweitrangig angesehen wurde und daß von der Seite der Gewerkschaften vielfach auch Vorschläge zur Reduzierung von Postdienstleistungen vorgebracht und durchgesetzt wurden. So wird seit mehr als einem Jahr der Fortfall der Postzustellung an Samstagen verstärkt diskutiert, nachdem in früherer Zeit schon weitgehend die zweite Postzustellung an den sonstigen Werktagen abgeschafft wurde ¹⁾. In diesem Falle wird zwar häufig mit dem fehlenden Bedürfnis der Postkunden nach einer Postzustellung am Samstag argumentiert, aber dahinter steht die Absicht, für das Zustellpersonal die Fünf-Tage-Woche durchzusetzen ²⁾. So sehr diese Absicht auch begründet sein mag, so sehr ist es doch die Frage, ob sich eine Fünf-Tage-Woche nicht auch durch rollierende Dienstpläne erreichen läßt ³⁾. Das hängt allerdings eng mit der Frage nach einem Ausgleich für Sonn- und Feiertagsarbeit und nach einer angemessenen Grund- und Überstundenvergütung zusammen; beide Fragen sind ohne Zweifel bei der

-
- ¹⁾ Diese Forderung wurde allerdings auch im Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 18 und S. 145 f. erhoben.
- ²⁾ Zu dieser Forderung vgl. statt vieler: STENGER, C., "Weiter Samstagszustellung!" - wirklich?, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 35; HAASS, E., Post am Samstag, in: HB Nr. 18 vom 27.1.1971; WAGNER, E., Völlig postfreier Samstag nicht realisierbar, in: industrie und handel, 26. Jg. (1970), S. 532 sowie o.V., Leber entscheidet: Weiter Postzustellung am Samstag, in: SZ Nr. 307-309 vom 24.-27.12.1970. Angesichts der Ausführungen STENGERS ("Weiter Postzustellung", a.a.O.) muß es allerdings zweifelhaft erscheinen, ob die Gewerkschaften tatsächlich die Kundeninteressen wahrnehmen (können), wie dies von der DPG zum Ausdruck gebracht wird (vgl. DPG (Hrsg.), Mitbestimmung, a.a.O., S. 29 und passim). - Zur Problematik der Repräsentation von Kundeninteressen durch die Gewerkschaften vgl. auch STEINMANN, H., Das Großunternehmen im Interessenkonflikt, Stuttgart 1969, S. 201 und S. 219 f.
- ³⁾ Vgl. dazu SPIESS, H., "Rollierende Dienstpläne" ausprobieren, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 66 und KLUPP, R., Ein weiterer Vorschlag zur 5-Tage-Woche, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 193.

Bundespost im Augenblick nicht befriedigend gelöst und bedürfen einer Verbesserung ¹⁾. Die Forderungen der Gewerkschaften nach einer größeren Eigenständigkeit der Bundespost "gerade im Tarifbereich, um den besonderen betrieblichen Notwendigkeiten besser Rechnung tragen zu können" ²⁾, sind im Hinblick auf die Lage am Arbeitsmarkt und auf das Erfordernis gerechtfertigt, ausreichend Personal gerade für den einfachen und den mittleren Dienst (bzw. für die entsprechenden Angestellten- und Arbeiterpositionen) zu bekommen, um die Leistungen und Einrichtungen den Kunden der Post in der gewünschten Weise zur Verfügung stellen zu können. Daß die Verwirklichung dieser Forderungen für die Bundespost zu erheblich erhöhten Personalaufwendungen führen wird, muß im Interesse der Aufgabenerfüllung hingenommen werden.

Seit 1968 und insbesondere im Rahmen der Diskussion des Entwurfs eines Postverfassungsgesetzes wird vor allem von der Deutschen Postgewerkschaft die Forderung nach paritätischer Mitbestimmung in der sekundären Betriebsleitung sowie nach Mitbestimmung auf allen anderen Entscheidungsstufen (Generaldirektion, Bezirksdirektion, Amt, Arbeitsplatz) geltend gemacht ³⁾. Während

¹⁾ Vgl. etwa PostVerfGE, Begründung zu §§ 37 ff., S. 32 f.

²⁾ DPG (Hrsg.), Postverfassung, a.a.O., S. 44. - Zum Problem der Durchsetzung von finanziellen Forderungen mit Hilfe des "Dienstes nach Vorschrift" vgl. ESCHENBURG, Th., Dienst nach Vorschrift, in: Die Zeit Nr. 48 vom 29.11.1968 sowie ZUNDEL, R., Der Bummeltrick - Beamtenrechte und Beamtenpflichten, in: Die Zeit Nr. 47 vom 22.11.1968.

³⁾ Vgl. DPG (Hrsg.), Tagesprotokoll 1968, a.a.O., S. 13 und passim; dieselbe, (Hrsg.), Tagesprotokoll 1970, a.a.O., S. 4 und passim; dieselbe, (Hrsg.), Mitbestimmung, a.a.O., insbes. S. 19 ff. sowie STOCK, K., Paritätische Mitbestimmung, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 36 f. - Vgl. dazu aber auch die Ausführungen des Vorsitzenden des Deutschen Postverbandes: MINDE, J., Mitbestimmung und Mitverantwortung im öffentlichen Dienst, vervielfältigter Vortrag (1969), S. 1 ff.

Siehe dazu auch die Ausführungen von MINDE und STENGER anlässlich des Hearings zum PostVerfGE, wiedergegeben in: Stenographisches Protokoll der 24. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen am 11.3.1971 in Bonn - Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Postverfassungsgesetzes, Teil II, S. 6 ff. bzw. S. 21 ff. (im folgenden zitiert als: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil II).

das Postverwaltungsgesetz sieben Gewerkschaftsvertreter für die sekundäre Betriebsleitung vorsah, geht der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes von acht Gewerkschafts- bzw. Personalvertretern aus. Da die Gesamtzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats bzw. des Aufsichtsrats bei vierundzwanzig liegt, handelt es sich bei beiden Regelungen der Tendenz nach um die sogenannte Drittelparität ¹⁾. Wir können hier den Argumenten für und gegen eine drittelparitätische ("einfache") oder paritätische ("qualifizierte") Mitbestimmung in der privaten und in der öffentlichen Wirtschaft im allgemeinen und bei der Deutschen Bundespost im besonderen nicht nachgehen ²⁾. Angesichts der Tatsache, daß einerseits die Ziele und Aufgaben der Bundespost weder bisher noch künftig in ausreichend konkreter Form vorgegeben sind, andererseits aber die sekundäre Betriebsleitung bei der Definition dieser Ziele und Aufgaben

-
- ¹⁾ Nach dem PostVerfGE ist allerdings nur eine Drittelparität der Gewerkschaften bzw. des Personals insgesamt vorgesehen, wobei nur mindestens vier Mitglieder des Aufsichtsrats aus dem Postpersonal kommen müssen (vgl. § 10 Abs. 1 i.V. mit § 11 Abs. 3 PostVerfGE). Es ist verständlich, daß sich die DPG gegen diese Regelung wendet, die gegenüber der bisherigen Regelung (7 Vertreter aus den bei der Post vertretenen Gewerkschaften - vgl. § 5 Abs. 2 PostVwG) eine Schlechterstellung der Gewerkschaften herbeiführen kann; vgl. DPG (Hrsg.), Postverfassung, a.a.O., S. 20. Siehe dazu auch: DEUTSCHER POSTVERBAND, (Alternativ-) Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, o.O.o.J. (1971), § 5 Abs. 2.
- ²⁾ Zum Begriff der Mitbestimmung und zu deren Formen sowie den vielfältigen Argumenten für bzw. gegen verschiedene Formen der Mitbestimmung sei hier verwiesen auf: Mitbestimmung im Unternehmen, Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung (Mitbestimmungskommission) - sog. Biedenkopf-Bericht -, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/334 vom 4.2.1970, S. 10 ff.; APEL, G., Mitbestimmung, München 1969, S. 81 ff.; BIEDENKOPF, K.H., Demokratisierung der Wirtschaft und Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen, in: Demokratie und Mitbestimmung, hrsg. von A.F. Utz und H.B. Streithofen, Stuttgart 1970, S. 286 ff., insbes. S. 296 ff.; DEUTSCHER STÄDTETAG, Mitbestimmung in Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, Köln-Marienburg 1970, S. 1 ff.; von EYERN, G., Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre, Köln - Opladen 1968, S. 136 ff.; FÄSSLER, K., Betriebliche Mitbestimmung, Wiesbaden 1970, S. 15 ff.; o.V., Obergrenze ein Drittel, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft Nr. 9 vom September 1970; STENGER, C., Anforderungen an moderne Postverfassung noch nicht erfüllt. a.a.O., S. 160 ff.; STOCK, K., Paritätische Mitbestimmung, a.a.O., S. 36 f. sowie DPG (Hrsg.), Mitbestimmung, a.a.O., S. 11 ff. Siehe auch die Ausführungen BIEDENKOPFs in: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil II, a.a.O., S. 30 ff.

ein erhebliches Mitspracherecht hat ¹⁾ und es nicht auszuschließen ist, daß bei der Definition der Ziele Eigeninteressen der Gewerkschaften einfließen ²⁾, die dem Sinn dieses öffentlichen Betriebes nicht entsprechen, erscheint jedoch zumindest eine paritätische Mitbestimmung in der sekundären Betriebsleitung nicht unbedenklich. Anders wäre die Sachlage zu beurteilen, wenn die Ziele der Bundespost hinreichend konkretisiert vorgegeben würden. Die Zielbestimmung aber ist bei einem öffentlichen Betrieb als Sache der politischen Instanzen anzusehen ³⁾.

2. Anforderungen betriebsexterner Interessenten

Wenn wir im folgenden Anforderungen betriebsexterner Interessenten an die Bundespost betrachten, so sind wir uns dessen bewußt, daß die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Gruppen nicht eindeutig erfolgen kann; so gehört praktisch jeder Interessent, welcher Gruppe er im einzelnen auch überwiegend zuzurechnen sein mag, gleichzeitig zur Interessentengruppe der Kunden. Dennoch halten wir eine solche Trennung für erforderlich, denn zum einen gibt es viele Kunden, die nicht auch anderen Interessentengruppen angehören und zum anderen sind bei vielen Interessenten unterschiedliche Interessenlagen festzustellen, soweit auf der einen Seite die Stellung als Kunde und auf der anderen Seite die Stellung beispielsweise als Lieferant oder als Konkurrent betroffen ist. Wir sind uns außerdem im klaren darüber, daß einige der hier

¹⁾ Vgl. § 12 PostVwG und § 17 PostVerfGE.

²⁾ Vgl. dazu etwa ELLWEIN, Th., a.a.O., S. 97 ff. und S. 116 ff.; von EYERN, G., Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre, a.a.O., S. 136 ff.; MEHLER, F., Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik, Berlin 1970, S. 38 ff.; OLSON, M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 4 und passim; ZINN, K.G., Allgemeine Wirtschaftspolitik als Grundlegung einer kritischen Ökonomie, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1970, S. 150 ff.

³⁾ So OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247; THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 212 und passim; WITTE, E./HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 116 und passim. Vgl. auch die Ausführungen WITTEs in: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil II, a.a.O., S. 133 ff., hier insbes. S. 138 sowie WITTE, E., Die Post - ein Modellfall, in: Wirtschaftswoche, 25. Jg. (1971), H. 27, S. 27 ff., hier insbes. S. 28 (im folgenden zitiert als: Die Post).

als betriebsexterne Interessenten betrachteten Gruppenvertreter durch die Möglichkeit der Mitarbeit in der sekundären Betriebsleitung ¹⁾ teilweise als betriebsinterne Interessenten angesehen werden könnten. Das gilt jedoch nur für einige wenige Vertreter "der" Kunden und "der" Lieferanten, die in der sekundären Betriebsleitung als "Vertreter der Gesamtwirtschaft" ²⁾ tätig werden. Wir halten jedoch dafür, daß diese Interessentengruppen im wesentlichen als betriebsexterne Partizipanten anzusehen sind ³⁾: Gerade was die Vertretung der Kunden angeht, ist festzustellen, daß die Mehrzahl der Kunden nicht in der sekundären Betriebsleitung repräsentiert ist und daher ihre Ansprüche von außen an die Bundespost herantragen muß; dasselbe gilt für die Mehrzahl der Lieferanten.

a) Anforderungen der Kunden

Betrachtet man die Anforderungen "der" Postkunden, so ergibt sich, daß deren Anforderungen sehr heterogen sind. Das ist jedoch leicht erklärlich, denn die Gesamtheit der Kunden zerfällt in mehrere Gruppierungen, als deren wichtigste einerseits die Kunden aus der öffentlichen Wirtschaft (andere öffentliche Betriebe und Verwaltungen) und andererseits die Kunden aus der privaten Wirtschaft sowie die privaten Haushalte zu nennen sind. Während von den Kunden der öffentlichen Wirtschaft Anforderungen nur peripher geltend gemacht werden ⁴⁾, bringt die private Wirtschaft Anforderungen in recht erheblichem Umfang vor. Die privaten Haushalte dagegen sind einzeln kaum in der Lage, ihre Anforderungen geltend zu machen. Sie sind darauf angewiesen, diese mit Hilfe der "öffentlichen Meinung" zu artikulieren, wenn sie sie durchsetzen wollen. Im folgenden werden wir uns wegen der geringen Bedeutung von Anforderungen der öffentlichen Wirtschaft nur mit den Anforderungen der privaten Wirtschaft und der privaten Haushalte befassen.

¹⁾ Vgl. die vorangegangenen Ausführungen unter Punkt B.I.b) (2) dieser Arbeit (S. 73 ff.).

²⁾ Vgl. § 5 Abs. 2 PostVwG; vgl. auch § 10 Abs. 1 PostVerfGE.

³⁾ Vgl. dazu etwa: WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 25 ff.

⁴⁾ So etwa bei Gebührenerhöhungen der DBP, vgl. dazu beispielsweise o.V., Rundfunkanstalten kritisieren Gebührenerhöhung der Post, in: SZ Nr. 173 vom 21.7.1971.

(1) Anforderungen der privaten Wirtschaft als Kunden

Die private Wirtschaft stützt ihre Ansprüche an die Betriebspolitik der Deutschen Bundespost in erster Linie auf das hohe Gebührenaufkommen, das der Bundespost aus diesem Kundenkreis zufließt ¹⁾; diese Ansprüche werden jedoch in der Regel nicht von einzelnen Unternehmungen, sondern von deren Organisationen, den Unternehmensverbänden, artikuliert ²⁾. Daß die private Wirtschaft ihr Interesse an der Bundespost mit dem hohen Gebührenaufkommen motiviert, wird verständlich, wenn man bedenkt, daß etwa 75 % des gesamten Gebührenaufkommens der Post von diesem Kundenkreis aufgebracht werden ³⁾ und daß in einigen Branchen die Postgebühren, bezogen auf den Umsatz und auf die Kosten, einen ins Gewicht fallenden Anteil erreichen; darauf wird im folgenden noch näher eingegangen. Neben Ansprüchen, die aus dem Gebührenaufkommen abgeleitet werden, sind vor allem noch Forderungen nach einer kundenfreundlichen Leistungspolitik sowie nach einer Investitionspolitik im Fernmeldewesen zu nennen, die weniger den Möglichkeiten der Bundespost (und der Fernmeldeindustrie!) als vielmehr den Wünschen dieser Kundengruppe entspricht. Nun ist ohne Zweifel der Tatbestand gegeben, daß es bei der Bundespost "Wartelisten" für die Einrichtung von Fernmeldeanlagen gibt, aber die Post unternimmt erhebliche Anstrengungen, diese Wartelisten abzu-

¹⁾ So der Vertreter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie beim Hearing über das geplante Postverfassungsgesetz am 4. März 1971 in Bonn; vgl. hierzu: Stenographisches Protokoll der 23. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen am 4.3.1971 in Bonn - Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Postverfassungsgesetzes, Teil I, S. 21 ff., insbes. S. 23; vgl. dort auch die Äußerungen von Vertretern anderer Wirtschaftsverbände, S. 11 f., S. 34 und S. 80 (im folgenden zitiert als: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil I).

²⁾ Vgl. zu den Bedingungen, die dazu geführt haben, statt vieler: BUCHHOLZ, E., Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, Tübingen 1969, S. 51 ff. (im folgenden zitiert als: Wirtschaftsverbände); OLSON, M., a.a.O., S. 4 ff.; SCHNEIDER, H., Die Interessenverbände, München - Wien 1965, S. 78 ff.

³⁾ Nach Angaben von GARBE, G., Die Bundespost, ein modernes Wirtschaftsunternehmen, in: Archiv PF, 21. Jg. (1969), S. 572 (im folgenden zitiert als: Die Bundespost).

bauen und ihre Investitionen in diesem Bereich zu erhöhen und zu beschleunigen ¹⁾, nicht zuletzt angesichts der Tatsache, daß das Fernmelde- und insbesondere Fernsprechwesen zu den ertragsstarken Tätigkeitsbereichen der Bundespost gehört ²⁾. Gerade daran entzündet sich aber vielfach das Mißfallen und die Argumentation von Kunden aus der privaten Wirtschaft; zum einen wird gesagt, daß die Gebühren im Fernsprechwesen zu hoch seien, wenn dort ständig Gewinne anfallen, und zum anderen, daß der Ausbaubedarf des Fernmeldewesens in der Vergangenheit weitgehend hätte befriedigt werden können, wenn die Gewinne dieses Bereichs wieder für Fernmeldeanlagen investiert und nicht zur internen Subventionierung der Postdienste verwendet worden wären ³⁾. In Anbetracht des erheblichen und in diesem Umfang nicht vorhergesehenen Ausbaubedarfes im Fernsprechwesen ist dies jedoch nur zum Teil richtig. Des weiteren zeigt sich hier ein Widerspruch in der Argumentation: Während auch aus der privaten Wirtschaft vielfach kostengerechte oder zumindest kostenorientierte Gebühren für alle (Teil-) Dienstzweige der Bundespost

-
- 1) Zu den geplanten Ausbaumaßnahmen im Fernsprechwesen und zu deren Finanzierungsproblemen vgl. GSCHIEDLE, K., Die finanzielle Situation der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 186 sowie SCHWEDES, H., a.a.O., S. 71 ff. - Einen Überblick über die seit 1960 sehr starke Zunahme der Fernmeldeinvestitionen gibt auch Tabelle V des Anhangs. Vgl. auch Tabellen XI bis XIII des Anhangs, welche die Entwicklung der Sprechstellenzahlen und der Orts- und Ferngespräche aufzeigen.
 - 2) Zwar stellt die Bundespost für die einzelnen (Teil-) Dienstzweige keine getrennten Gewinn- und Verlustrechnungen auf, aber die Kostenüberdeckungen im Fernsprechdienst beliefen sich in den letzten Jahren regelmäßig auf mehr als 1 Mrd. DM; vgl. dazu etwa die Geschäftsberichte der DBP für die Jahre 1969 (S. 117) und 1970 (S. 121).
 - 3) Vgl. etwa HÜBNER, W., Die Deutsche Bundespost und die Konjunktur, in: HB Nr. 99 vom 26.5.1967; WEBER, W., Der Bund verdient zuviel an der Post, in: Die Zeit Nr. 11 vom 13.3.1964. Siehe auch STÜCKLEN, R., Investiert die Deutsche Bundespost zu viel?, a.a.O., S. 389 ff., sowie die Ausführungen der Vertreter des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels und der Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels in: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil I, a.a.O., S. 25 und S. 70 bzw. S. 38.

gefordert werden ¹⁾, wird hier die Bereitschaft dokumentiert, Gewinne der Post hinzunehmen, soweit sie wieder in gewinnbringenden Bereichen investiert werden. Die Forderung nach kostendeckenden Gebühren ist hier also durchbrochen; sie wird aber auch in anderer Richtung durchbrochen, soll sie sich doch nicht nur auf die gewinnbringenden, sondern auch auf die verlustbringenden (Teil-) Dienstzweige beziehen. Werden aber von der Post tatsächlich einmal Anstrengungen unternommen - aus welchen Gründen auch immer -, defizitäre (Teil-) Dienstzweige durch Gebührenerhöhungen aus dem Verlust herauszuführen oder zumindest den Kostendeckungsgrad zu erhöhen, dann werden aus allen Bereichen der Wirtschaft Einwendungen laut, und es wird der Bundespost vorgeworfen, sie verfolge eine monopolistische Gebührenpolitik ²⁾. Dabei wird aber letztlich eines übersehen: Gerade die Unternehmungen der privaten Wirtschaft nehmen in der Regel nicht nur einen (möglicherweise mit kostenüberdeckenden Gebühren arbeitenden) Dienstzweig des Post- und Fernmeldewesens in Anspruch, sondern auch viele andere (mit kostenunterdeckenden Gebühren arbeitende) Dienstzweige und Teildienstzweige. Wird nun die Forderung nach kostendeckenden Gebühren erhoben, so bedeutet dies "nichts anderes, als daß die nach Meinung der Betroffenen überhöhten Fernmelde-

¹⁾ Vgl. z.B. HAMMER, K.-H., Ein Fehltritt vom Wege der Vernunft, in: HB Nr. 141 vom 27.7.1964; DIHT, Wirtschaft argumentiert gegen Gebührenerhöhungen, in: Bayerisch-Schwäbische Wirtschaft, 26. Jg. (1971), S. 156 ff.; RUPP, H.H., a.a.O., S. 29 ff.; VERBAND DER POSTBENUTZER e.V. (Hrsg.), Willkür - gesetzlich geschützt? - Eine Dokumentation zum Regierungsentwurf eines Postverfassungsgesetzes und zu den Machtansprüchen der Deutschen Postgewerkschaft, Offenbach 1970, S. 3 ff. Der VERBAND DER POSTBENUTZER führt zur Zeit sogar einen Musterprozeß gegen die DBP, um sie zu zwingen, in allen (Teil-) Dienstzweigen kostendeckende Gebühren zu erheben. Vgl. o.V., Postgebühren vor Verwaltungsgericht, in: HB Nr. 114 vom 18./19.6.1971. Damit blieb er bisher jedoch erfolglos; vgl. o.V., Postbenutzer unterlegen, in: SZ Nr. 152 vom 26./27.6.1971.

²⁾ So etwa o.V., Bundespost für monopolistische Gebührenpolitik, in: Bank-Betrieb, 11. Jg. (1971), S. 24 f.; o.V., Verleger bestürzt über Posttarife, in: HB Nr. 118 vom 24.6.1971.; o.V., Post schröpft Presse und Funk, Gebührenerhöhungen bis zu 500 %, in: SZ Nr. 148 vom 19./20.6.1971; o.V., Preistreiberei, in: HB Nr. 120 vom 28.6.1971.

gebühren gesenkt und dafür [vor allem] die als viel zu niedrig angesehenen Paket-, Zeitungs- und Telegrammgebühren entsprechend heraufgesetzt werden sollten" ¹⁾. Dabei kann es sich für den größten Teil der Postbenutzer "um ein Scheinproblem . . . [handeln], weil sich 'überhöhte' oder 'zu niedrige' Gebühren für einzelne Postdienste meist schon weitgehend im 'eigenen Portemonnaie' ausgleichen" ²⁾. Das gilt allerdings nicht für solche Wirtschaftszweige, die überwiegend nur einzelne Dienste der Bundespost in Anspruch nehmen, wie etwa den Einzelhandel (einschließlich Versandhandel) und Verlage.

Die Gebühren für Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens machen in einzelnen Wirtschaftszweigen einen ins Gewicht fallenden Anteil der Gesamtaufwendungen bzw. des Umsatzes aus, so daß die Höhe der Gebühren für die Ertragslage dieser Wirtschaftszweige von einiger Bedeutung sein kann ³⁾. Generell läßt sich sagen, daß Dienstleistungsbetriebe einen höheren Gebührenanteil aufweisen als Sachleistungsbetriebe; einigermaßen verlässliche Schätzungen für die Anteile der Gebühren an den Gesamtaufwendungen bzw. am Umsatz einzelner Branchen liegen unseres Wissens nur für Handel und Industrie vor ⁴⁾. Am Beispiel des Versandhandels, der innerhalb des Handels der Zweig mit der

¹⁾ GARBE, G., Die Bundespost, a.a.O., S. 572. - Hoffnungen verschiedener Interessenten, daß die Gebühren des Fernsprechwesens bei Fortfall der internen Subventionierung gesenkt werden könnten, dürften allerdings verfehlt sein. Vgl. dazu Punkt C. III. 1 dieser Arbeit (insbes. S. 186 ff.).

²⁾ GARBE, G., Die Bundespost, a.a.O., S. 572.

³⁾ Zur Höhe und zur Bedeutung der Gebührenbelastung für Industrie und Handel vgl. IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (Hrsg.), Aufwendungen der Wirtschaftszweige Handel und Industrie für Post- und Fernmeldegebühren in den Jahren 1962 bis 1964, Gutachten, München 1966, S. 9 ff. - Vgl. dort insbesondere die Tabellen auf S. 19, 21, 24, 29 und 67, aus denen hervorgeht, daß der Handel im Durchschnitt eine höhere Gebührenbelastung als die Industrie trägt und daß innerhalb des Handels der Versandhandel der einzige Zweig ist, dessen Gebührenbelastung, bezogen auf den Umsatz über 1 %, nämlich bei 3,5 % (Durchschnitt der Jahre 1962 bis 1964) beträgt. Nach neuesten Angaben liegt diese Belastung jetzt bei ca. 7 %; vgl. o.V., Versandhandel fürchtet teure Post, in: HB Nr. 29 vom 11.2.1971.

⁴⁾ Vgl. die in der vorangehenden Fußnote genannte Untersuchung.

höchsten Gebührenbelastung ist, sei daher aufgezeigt, warum aus diesen Wirtschaftskreisen bei Gebührenänderungen und bei Änderungen der Benutzungsordnungen der Bundespost immer wieder Einwände vorgebracht werden, selbst wenn die grundsätzliche Berechtigung solcher Änderungen anerkannt wird ¹⁾. Der Versandhandel nimmt in starkem Maß den Paketdienst der Bundespost in Anspruch ²⁾; eine Erhöhung der Paketgebühren und eine Veränderung in deren Struktur kann für ihn eine Verschlechterung seiner Ertragslage bedeuten, soweit ihm ein Ausweichen auf andere - billigere - Versendungsformen oder aber die Überwälzung (gestiegener) Paketgebühren auf die Endverbraucher nicht gelingt. Soweit er diese weiterberechnet, könnte dieses Verhalten langfristig eine Verschlechterung seiner Wettbewerbsposition gegenüber anderen Handelsunternehmungen bedeuten ³⁾. Der Versandhandel hat sich daher immer wieder gegen die Erhöhung von Gebühren und Änderungen von Benutzungsordnungen der Post gewandt ⁴⁾. In der Vergangenheit war ihm jedoch die Weitergabe gestiegener Paketgebühren an die Endverbraucher regelmäßig ohne eine wesentliche Verschlechterung seiner Wettbewerbssituation möglich ⁵⁾, so daß man die Argumente, welche aus diesem Wirtschaftszweig gegen Gebührenänderungen vorgebracht werden, nicht überbewerten sollte. Ähnliches gilt auch für die Argumente anderer Wirtschaftszweige, die wir aber nicht weiter verfolgen können und wollen, da es nur darauf ankam, an Hand eines "postgebührenintensiven" Wirtschaftszweiges aufzuzeigen, welche Bedeutung der Höhe von Postgebühren möglicherweise beigemessen werden kann ⁶⁾.

¹⁾ Vgl. o.V., Versandhandel fürchtet teure Post, a.a.O.

²⁾ Zum Zusammenwirken von Post und Versandhandel vgl. im einzelnen: LANG, M., Post und Versandhandel, in: JdP, 17. Jg. (1967), Bad Windsheim 1967, S. 125 ff.

³⁾ Vgl. LANG, M., a.a.O., S. 140 ff.

⁴⁾ Vgl. etwa o.V., Versandhandel fürchtet teure Post, a.a.O., sowie o.V., Versandhandel gegen höhere Postgebühren, in: SZ Nr. 41 vom 17.2.1971.

⁵⁾ Vgl. LANG, M., a.a.O., S. 143 ff.

⁶⁾ Gravierende Folgen für einzelne Wirtschaftszweige könnten sich dagegen ergeben, wenn in einzelnen, bisher stark defizitären, (Teil-) Dienstzweigen kostendeckende Gebühren durchgesetzt werden sollten. Vgl. dazu Punkt C. III. 1 dieser Arbeit (S. 182 ff.).

Die einzige Interessenvertretung der Wirtschaft, die über das Problem der Gebührenbemessung hinaus schon frühzeitig Überlegungen über die Entwicklung der Post anstellte, ist unseres Wissens der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), bei dem sogar ein eigener Postausschuß besteht, der die Aufgabe haben soll, "den Gedankenaustausch zwischen Post und Wirtschaft unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu pflegen und die wechselseitigen Belange bei der Erstellung und Inanspruchnahme postalischer Dienstleistungen zu beraten" ¹⁾. So wurde im Jahre 1957 von diesem Postausschuß des DIHT ein Gutachten über den Investitionsbedarf der Deutschen Bundespost und dessen Finanzierung vorgelegt ²⁾, das sich mit der Problematik der Postentwicklung befaßte und mögliche Maßnahmen zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Post untersuchte. Auch in späteren Jahren hat der DIHT wiederholt zu Fragen des Post- und Fernmeldewesens Stellung genommen und - auf der Grundlage des Sachverständigen-Gutachtens - Vorstellungen zur Sanierung der Bundespost entwickelt ³⁾. Die Grundkonzeption des DIHT war es dabei, die Bundespost in ihrer gesamten Wirtschaftsführung in das marktwirtschaftliche System einzugliedern und sie an Maßstäben zu messen, "die für ein Wirtschaftsunternehmen gelten" ⁴⁾. Er forderte daher, daß die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen seien, "um der Spitze der Deutschen Bundespost die Möglichkeit zu geben, die DBP wie ein Wirtschafts-

¹⁾ HAMMER, K.-H., Die Wirtschaft - Kunde der Post, in: Der Volkswirt, Beilage zu Nr. 15 vom 13.4.1957, S. 6.

²⁾ DIHT (Hrsg.), Gutachten über den Investitionsbedarf der Deutschen Bundespost und seine Finanzierung in den Jahren 1957-1960, Bonn 1957. Dieses Gutachten besteht aus drei Teilen, die sich (Teil A) mit dem Investitionsbedarf im Fernmeldewesen, (Teil B) mit dem Investitionsbedarf für das Postwesen und (Teil C) der Finanzierung der DBP beschäftigen.

³⁾ Vgl. DIHT (Hrsg.), Die Zukunft der Post, o.O.o.J. (1967) (im folgenden zitiert als: Zukunft); derselbe (Hrsg.), Post nicht mehr nur "Behörde", DIHT-Nachrichten Nr. 31/68 vom 23.10.1968; ZIMBEHL, A., Ein "Hauch von Reform" - Der Regierungsentwurf zur neuen Postverfassung, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Nürnberg, 27. Jg. (1971), S. 268 f.

⁴⁾ DIHT (Hrsg.), Zukunft, a.a.O., S. 6.

unternehmen zu führen, und zwar nicht nur im Bereich der Tarifpolitik, sondern auch im Bereich von Organisation und Personalwesen. Eine bereinigte Kostenrechnung und eine verstärkte Ausrichtung des Unternehmens auf das Ziel der Wirtschaftlichkeit ¹⁾ würden mit Sicherheit auch die finanzielle Lage der Post wesentlich bessern" ²⁾.

(2) Anforderungen der privaten Haushalte als Kunden

Während den Kunden aus der privaten Wirtschaft also dank ihrer Verbände bedeutsame Möglichkeiten offenstehen, ihre Anforderungen zu artikulieren, ist diese Möglichkeit bei den privaten Haushalten nicht gegeben. Sie sind, soweit überhaupt, nicht in durchsetzungsfähigen Verbänden organisiert und vermögen es daher nicht, ihren Forderungen in ausreichendem Maß Nachdruck zu verleihen ³⁾. Die Ansprüche dieses Kundenkreises werden daher, sowohl nach der bisherigen als auch der künftigen Regelung des Postverfassungsrechts, nur indirekt vorzubringen sein. Als mögliche Vertreter der Anforderungen dieses Kundenkreises werden vielfach die politischen Institutionen, die Gewerkschaften, die gewerbliche Wirtschaft und die "öffentliche Meinung" angesehen ⁴⁾. Betrachtet man die Anforderungen der privaten Haushalte, so fragt es sich, welche dieser möglichen Vertreter am besten in der Lage sein können, diese Interessen (mit) zu vertreten. Zunächst sind jedoch die Anforderungen dieser Kundengruppe zu umreißen. Allgemein ausgedrückt lassen sie sich so charakterisieren: "Die Verwaltung hat billig, zuverlässig und geräuschlos zu arbeiten und zu funktionieren. Ihre Einrichtungen müssen überall gleichmäßig vollkommen und modern sein. Sie muß sich den Anforderungen des Verkehrs in jeder Hinsicht gewachsen zeigen. Sicherheit, Zügigkeit und Gleichmäßigkeit der Verkehrsbedienung soll sie stets gewährleisten. Die Post hat in vollkommener technischer Harmonie ihre Leistungen anzubieten und zu erfüllen . . .

¹⁾ Aus dem Zusammenhang läßt sich schließen, daß Rentabilität und nicht Wirtschaftlichkeit gemeint ist.

²⁾ DIHT (Hrsg.), Zukunft, a.a.O., S. 23.

³⁾ Das läßt sich bei allen großen und nicht organisierten Gruppen feststellen; vgl. OLSON, M., a.a.O., S. 163.

⁴⁾ Vgl. etwa PostVerfGE, Begründung zu § 10, S. 22.

Die Fernsprechanlagen sind so schnell wie möglich anzubringen" ¹⁾. Die Interessen der privaten Haushalte drücken sich also in Wünschen nach möglichst niedrigen Gebühren und "kundenfreundlicher" Postbedienung aus, welche Wartezeiten am Postschalter und bei der Einrichtung von Fernsprechanschlüssen sowie weite Wege zum nächsten Postamt ausschließt.

Im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes wird die Ansicht vertreten, daß die Kundeninteressen "einerseits durch die Mitglieder aus der Wirtschaft und aus dem politischen Leben, andererseits aber auch durch die Mitglieder aus dem Personal der Deutschen Bundespost oder den Gewerkschaften im Aufsichtsrat verkörpert werden" könnten ²⁾. Unter Zugrundelegung dessen, was zu den Anforderungen dieser Interessenten weiter oben gesagt wurde, ergibt sich folgendes Bild: Während eine Vertretung der Interessen privater Haushalte als Kunden der Bundespost durch die Vertreter des politischen Lebens als möglich erscheinen kann - wenn dies auch unzulänglich und oft aus wahltaktischen Überlegungen heraus geschehen dürfte -, ist eine Vertretung durch Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände kaum als geeignet anzusehen ³⁾. Soweit die Gewerkschaften angesprochen sind, haben wir festgestellt, daß diese die Interessen des Postpersonals und auch eigene Gewerkschaftsinteressen vertreten, welche weitgehend gruppenegoistischer Natur sind ⁴⁾. Die privaten Wirtschafts-

1) JÄKEL, G., a.a.O., S. 127.

2) PostVerfGE, Begründung zu § 10, S. 22.

3) Vgl. dazu vor allem STEINMANN, H., a.a.O., S. 219 f., der den Anspruch der Gewerkschaften auf Repräsentation der Konsumenteninteressen aus mehreren Gründen ablehnt.

4) Wir haben darauf bereits im vorangehenden Punkt hingewiesen und dort das Beispiel der Postzustellung an Samstagen erwähnt; dieses soll hier nochmals aufgegriffen werden. Wenn die DPG bzw. der 1. Vorsitz (STENGER, C., "Weiter Samstagszustellung!" - Wirklich?, a.a.O., S. 35) die Meinung vertritt: "Vor vielen Jahren wurde die Briefzustellung an Sonntagen abgeschafft . . . Seinerzeit lamentierten Wirtschafts- und sonstige Kreise ebenfalls. Schließlich fanden sie sich mit der Tatsache ab", so sehen wir darin keine Rechtfertigung für Dienststeinschränkungen zu Lasten der Postkunden, sondern Bestrebungen zur Durchsetzung gruppenegoistischer Interessen. EICK stellt denn auch fest: "Daß der Briefträger am Samstag nicht mehr kommen soll, daß gar Telegramme am Sonntag nicht mehr zugestellt werden sollen, wer das fordert, muß eine erstaunliche Verachtung für die Bedeutung der Dienstleistungen der Post besitzen". (EICK, J., Die totale Fünftagewoche, in: FAZ Nr. 169 vom 25.7.1970). Vgl. zu Ergebnissen von Umfragen zur Bedeutung der Samstagszustellung auch: o.V., Postbedienung

betriebe haben auf Grund ihres Auftretens als Großkunden der Post ebenfalls andersgeartete Interessenlagen als die privaten Haushalte, so daß auch hier eine adäquate Interessenvertretung nur begrenzt möglich sein dürfte.

Damit bleibt noch die Vertretung des Kundeninteresses durch die "Öffentlichkeit" oder die "öffentliche Meinung". "Öffentlichkeit" kann dabei letztlich nur als eine "unbestimmte und unbegrenzte Vielzahl von Menschen" ¹⁾ verstanden werden; die "öffentliche Meinung" umfaßt dann das Zusammenwirken von gefühlsmäßigen und rationalen Stellungnahmen einzelner Personen und Gruppen, wobei sich jedoch "über diesen divergierenden Stimmen ein mehr oder weniger allgemeiner Einklang vernehmen [läßt], der als . . . öffentliche Meinung gekennzeichnet werden kann" ²⁾. Die so verstandene öffentliche Meinung wirkt sich ohne Zweifel auf die Willensbildung der politischen Institutionen aus, d.h. im Beispiel der Bundespost vor allem auf die Willensbildung der Vertreter des politischen Lebens in der sekundären und der primären Betriebsleitung ³⁾; aus diesem Grund hatten wir die Vertretung der Kundeninteressen durch die Vertreter des politischen Lebens als möglich bezeichnet, hatten dabei aber auch darauf hingewiesen, daß sachfremde Überlegungen bei dieser Vertretung eine Rolle spielen können.

Es gilt daher zu ermitteln, wie die öffentliche Meinung wirkt. Vergegenwärtigt man sich, daß sie sich vor allem in Presse, Rundfunk und Fernsehen manifestiert ⁴⁾, so ist zunächst die Frage zu klären, wie die Informationsmöglichkeiten dieser

Fortsetzung zu Fußnote 4, S. 97

an Samstagen, in: Wirtschaftliche Nachrichten der Industrie- und Handelskammer zu Essen, 24. Jg. (1970), S. 468 und o.V., Postzustellung am Samstag, in: Oberfränkische Wirtschaft, Jg. 1970, S. 221.

- ¹⁾ ELLWEIN, Th., a.a.O., S. 71; vgl. dazu auch KINDER, K., Der Einfluß der öffentlichen Meinung, in: Archiv PF, 20. Jg. (1968), S. 560 (im folgenden zitiert als: Öffentliche Meinung) sowie WILD, B., Durchsetzungsmöglichkeiten, a.a.O., S. 50.
- ²⁾ KINDER, K., Öffentliche Meinung, a.a.O., S. 560.
- ³⁾ Vgl. dazu etwa von EYNERN, G., Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre, a.a.O., S. 165 und KINDER, K., Öffentliche Meinung, a.a.O., S. 560.
- ⁴⁾ Siehe dazu von EYNERN, G., Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre, a.a.O., S. 165 und KINDER, K., Öffentliche Meinung, a.a.O., S. 560.

Medien beschaffen sind ¹⁾. Informationen über die Bundespost können sie den Pressemitteilungen des Bundespostministeriums entnehmen, dann den Geschäftsberichten der Deutschen Bundespost und den einschlägigen Postzeitschriften. Berichte über Bundestagssitzungen sind im Hinblick auf die Bundespost angesichts der Tatsache, daß im Bundestag Fragen, die diesen Betrieb betreffen, nur in geringem Maß behandelt wurden, wenig aufschlußreich. Die Sitzungen der sekundären Betriebsleitung sind nicht öffentlich ²⁾ und die Berichte über diese Sitzungen geben meist nur Auskunft über die Tagesordnung. Stellungnahmen von Politikern zu Fragen der Bundespost sind selten und in der Regel ebenfalls nicht allzu aussagefähig, denn die internen Auseinandersetzungen der Bundesregierung über derartige Fragen, die ohne Zweifel immer wieder stattfinden, werden kaum publik. Stellungnahmen von Parteien, Gruppen und Verbänden werden den genannten Medien zur Veröffentlichung vorgelegt und freigegeben; sie gehen aber vielfach, wie oben gezeigt wurde, von partikulären Interessen aus und haben daher oft nur einen Aussagewert über die von den verschiedenen Gruppierungen verfolgten Forderungen. Es bleiben schließlich noch Leserbriefe, die in der Regel Einzelmeinungen zum Ausdruck bringen und sich meist mit Einzelfällen besonders schlechter, manchmal auch besonders guter Postdienstleistungen beschäftigen ³⁾. Es ist daher zu konstatieren, daß die den Massenmedien zugehenden Informationen über die Bundespost entweder vom Inhalt her ohne weitere Analyse nicht allzu aussagekräftig oder aber Ausdruck von Interessentenmeinungen sind. Dazu kommt noch, daß Presse, Rundfunk und Fernsehen die ihnen von anderen zugehenden Informationen nur zum Teil verwerten (können) und daß aus diesen Gründen die von diesen Medien weitergegebenen Informationen häufig nicht allzu sach- und fachkundig sind, vor allem weil die Hintergrundinformationen

¹⁾ Vgl. dazu und zum folgenden KINDER, K., Öffentliche Meinung, a.a.O., S. 560 ff.

²⁾ Vgl. § 2 Abs. 7 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost vom 24.3.1954.

³⁾ Vgl. JÄKEL, G., a.a.O., S. 127.

fehlen und eigene Erkundungen kaum vorgenommen wurden ¹⁾. Wenn aber die "öffentliche Meinung" mit Hilfe falscher oder verzerrter Argumente auftritt, die auf Einzel- oder Gruppeninteressen basieren, wie es in der Vergangenheit der Fall war, muß es mehr als zweifelhaft erscheinen, daß sie die wohlverstandenen Interessen aller Kunden vertreten kann. Die Vertretung der Interessen der privaten Haushalte als Kunden der Bundespost durch die öffentliche Meinung muß daher ebenfalls als nur sehr begrenzt möglich angesehen werden. Es zeigt sich also, daß diese Kundengruppe auf Grund ihres geringen Organisationsgrades nicht in der Lage ist, sich selbst zu vertreten und daß ihre Interessen auch indirekt nur sehr unvollkommen repräsentiert werden ²⁾.

b) Anforderungen der Lieferanten und Fremdkapitalgeber

Da die Bundespost zum einen ihren Bedarf an Sachgütern im wesentlichen nicht selbst, sondern durch Fremdbezug deckt und zum anderen im Rahmen ihrer Investitionsprogramme in erheblichem Umfang auf die Deckung ihres Kapitalbedarfs mit Hilfe von Fremdmitteln angewiesen ist ³⁾, ergeben sich vielfältige Beziehungen zwischen der Bundespost und ihren Lieferanten sowie Kreditgebern. Die Stärke dieser Beziehungen ist jedoch sehr unterschiedlich und vor allem davon abhängig, in welchem Maß die Bundespost die verschiedenen Leistungen nachfragt und auch davon, ob die Post der einzige oder zumindest wichtigste Abnehmer dieser Unternehmungen ist oder nicht.

¹⁾ Vgl. KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 272. - Besonders paradox ist dies dann, wenn in der Presse die Bundespost als "unwirtschaftlich" (gemeint ist in aller Regel: unrentabel) bezeichnet wird und die Defizite der Post erwähnt werden, wobei aber (unbewußt oder bewußt?) meistens vergessen wird, darauf hinzuweisen, daß die Defizite der Bundespost im eigentlichen Postwesen zum Großteil auch von den "politischen Preisen" im Postzeitungsdienst herrühren, in dem die Erträge die Aufwendungen bei weitem nicht decken. Zwar wird von der Post die Aufwandsunterdeckung nicht bekanntgegeben, aber die Kostenunterdeckung pro Jahr beträgt etwa 300 Mio. DM.

²⁾ Vgl. dazu auch BUCHHOLZ, E., Wirtschaftsverbände, a.a.O., S. 51 ff. und OLSON, M., a.a.O., S. 2 und 163 f. sowie STEINMANN, H., a.a.O., S. 218 ff.

³⁾ Vgl. dazu den Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1970, S. 33 ff. und S. 114 sowie Tabelle V im Anhang.

Vergegenwärtigt man sich, daß von den Gesamtausgaben der Bundespost für Lieferungen und Leistungen der privaten Wirtschaft im Durchschnitt ca. 70 v.H. pro Jahr an die Fernmeldeindustrie gehen ¹⁾, so zeigt sich, daß gerade im Falle dieses Industriezweiges vielfach eine starke Abhängigkeit von der Bundespost besteht ²⁾. Auf andere Lieferanten der Bundespost entfallen nur etwa 30 v.H. des Auftragsvolumens und zudem ist deren Abnehmerkreis in der Regel breit gestreut, so daß das Lieferungsvolumen und der Lieferungswert an die Post nicht von derart großer Bedeutung für deren Lebensfähigkeit ist wie bei vielen Betrieben der Fernmeldeindustrie, soweit es sich nicht um "bevorzugte Bewerber" ³⁾ handelt, die auf Grund ihrer besonderen Gegebenheiten häufig auf öffentliche Aufträge und damit auch auf Aufträge der Post angewiesen sind. Es ist allerdings festzustellen, daß zu den bevorzugten Bewerbern vielfach auch Unternehmen der Fernmeldeindustrie gehören ⁴⁾, so daß diese bereits im Auftragsvolumen und Auftragswert der Bundespost für Fernmeldeerzeugnisse erfaßt und daher nicht mehr gesondert zu betrachten sind.

Das Gewicht der Anbieter aus der Fernmeldeindustrie ist sehr unterschiedlich; neben den großen Unternehmungen der Elektroindustrie werden auch viele kleine und mittlere Unternehmungen für die Bundespost tätig ⁵⁾.

¹⁾ So entfiel im Jahre 1970 von einem Gesamtauftragsvolumen in Höhe von ca. 6,1 Mrd. DM (= 100 %) ein Anteil von ca. 4,2 Mrd. DM (= 70 %) auf Fernmeldeerzeugnisse. Ähnlich lagen die Verhältnisse in früheren Jahren. Vgl. Geschäftsbericht der DBP 1970, S. 36 sowie SCHWEDES, H., a.a.O., S. 73. - Unter Fernmeldeindustrie werden hier sowohl die Unternehmungen des Fernsprechanlagenbaues als auch der Fernmeldekabelindustrie verstanden.

²⁾ Vgl. SCHWEDES, H., a.a.O., S. 76 ff.

³⁾ Geschäftsbericht der DBP 1970, S. 33 f. Unter "bevorzugten Bewerbern" sind danach Unternehmungen in Berlin (West) und im Randgebiet zur DDR sowie Unternehmungen von Vertriebenen und DDR-Flüchtlingen, von Entschädigungsberechtigten, Evakuierten und Schwerbeschädigten zu verstehen.

⁴⁾ Vgl. Geschäftsbericht der DBP 1969, S. 34 f.: Von den Lieferungen Westberliner Unternehmungen (bevorzugte Bewerber) entfielen im Jahre 1969 dem Wert nach ca. 88 % auf Fernmeldeerzeugnisse.

⁵⁾ Nach Angaben der DBP entfällt ca. $\frac{1}{3}$ des Auftragswertes auf mittelständische Betriebe; vgl. o.V., Auftragsvergabe der Deutschen Bundespost, in: Bulletin Nr. 143 vom 12.11.1968, S. 1253. - Siehe dazu und zum folgenden auch: SCHWEDES, H., a.a.O., S. 76 ff.

Die kleinen und mittleren Unternehmungen sind in aller Regel auf fernmelde-technische Erzeugnisse spezialisiert, während die großen Unternehmungen der Elektroindustrie nur mit einem Teil ihrer Produktion der Fernmelde-industrie zugerechnet werden können. Es läßt sich jedoch feststellen, daß viele Lieferanten der Bundespost so stark in der Produktion fernmeldetechnischer Erzeugnisse engagiert sind, daß sie ihre Kapazitäten in den relevanten Bereichen am Auftragsvolumen der Post ausrichten müssen. Beabsichtigt die Bundespost, ihr Auftragsvolumen für Fernmeldeerzeugnisse zu erhöhen, so muß sie dies lange vorher ankündigen, damit die Unternehmungen der Fernmeldeindustrie ihre Fertigungskapazitäten entsprechend ausbauen können. Da aber die vorhandenen Kapazitäten auf das (bestehende) Auftragsvolumen der Post abgestellt sind, kann eine Verringerung der Aufträge für Fernmeldeerzeugnisse bei der Fernmeldeindustrie zu einer Unterauslastung der Kapazitäten und zur anderweitigen Beschäftigung oder sogar Entlassung von Arbeitskräften führen, wenn eine anderweitige Beschäftigung nicht möglich ist ¹⁾.

Angesichts der Tatsache, daß die Lieferanteninteressen im Postverwaltungsgesetz sogar ausdrücklich berücksichtigt sind ²⁾, nimmt es nicht wunder, daß die Lieferanten versuchen, mit Hilfe ihrer Verbände - im Falle der Fernmeldeindustrie vor allem des Zentralverbandes der Elektrotechnischen Industrie - ihre Anforderungen durchzusetzen. Es sind dies vor allem Anforderungen, die den privatwirtschaftlichen Interessen dieser Unternehmungen

1) Es handelt sich dabei allerdings um mögliche Auswirkungen des Unternehmerrisikos, das die Fernmeldeindustrie offensichtlich so weit wie möglich ausschalten will, abgesehen davon, daß die Freisetzung von Arbeitskräften aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland als nicht wünschenswert angesehen wird. Vgl. etwa die Ausführungen des Vertreters des Zentralverbandes der Elektrotechnischen Industrie, in: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil I, a.a.O., S. 124 ff. sowie o.V., Auftragskürzung der Post hat Folgen, in: SZ Nr. 295 vom 10.12.1970.

2) Vgl. § 31 PostVwG und Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 29, S. 16. Siehe aber auch PostVerfGE, Begründung zu § 43, S. 33 sowie das zur Mitwirkung der Wirtschaft in der sekundären Betriebsleitung in Punkt B. I. b (2) Gesagte (S. 73 ff.).

entsprechen ¹⁾; sie lassen sich zum einen charakterisieren als die Forderung nach einem zumindest gleichbleibenden, möglichst aber kontinuierlich steigenden Auftragsvolumen der Post für Fernmeldeerzeugnisse, also als Vollbeschäftigungsinteressen dieses Industriezweiges, und zum anderen als die Forderung nach einem "verkehrsfreundlichen" Gebührenniveau im Fernmeldewesen und zwar insbesondere in solchen Zweigen des Fernmeldewesens, in denen der Fernmeldeverkehr zum Teil nicht über posteigene, sondern über private Fernmeldeanlagen abgewickelt, die Inanspruchnahme bzw. der Kauf solcher Anlagen aber von der Höhe der dafür erhobenen Fernmeldegebühren beeinflusst wird ²⁾. Um die Kontinuität von Aufträgen der Post für fernmelde-technische Erzeugnisse zu sichern, um also die Beschäftigung nicht oder nur unwesentlich drosseln zu müssen, waren die Unternehmungen der Fernmelde-industrie in der Vergangenheit daher verschiedentlich dazu bereit, der Bundespost über das übliche Maß hinaus Lieferantenkredite zu gewähren oder sonstige Kredite zu vermitteln ³⁾. In der Regel betätigten sie sich jedoch nur in geringem Umfang als Kreditgeber der Post.

-
- 1) Siehe etwa die Ausführungen des Vertreters des Zentralverbandes der Elektrotechnischen Industrie, in: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil I, a.a.O., insbes. S. 125 f. Vgl. dazu auch, was OETTLE über die Anforderungen der Lieferanten der Bundesbahn sagt: OETTLE, K., Die gegenwärtige Bedrängnis der Deutschen Bundesbahn in öffentlich-wirtschaftlicher Betrachtung, in: BFuP, 18. Jg. (1966), S. 85 ff., insbes. S. 87 f. (im folgenden zitiert als: Bedrängnis).
 - 2) Vgl. die Forderungen des Zentralverbandes der Elektrotechnischen Industrie, wiedergegeben bei: DIHT (Hrsg.), Synopse zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6.11.1965, Teil II: Grundsätzliche Probleme der DBP, o.O.o.J., Punkt II. C. Siehe auch: o.V., Protest gegen höhere Autotelefon-Gebühren, in: HB Nr. 79 vom 26.4.1971 sowie KLEIN, S., Telefon im Auto - ein teurer Spaß, in: SZ Nr. 97 vom 23.4.1971.
 - 3) So gewährte die Fernmeldeindustrie der DBP im Jahre 1966 in Form von Schuldscheindarlehen Kredite in Höhe von ca. 322 Mio. DM, und zwar zusätzlich zu den üblichen Lieferantenkrediten, deren Höhe in der Regel nicht mehr als ca. 100 Mio. DM, oft sogar weniger beträgt. Vgl. dazu Geschäftsbericht 1966 der DBP, S. 153. Siehe dazu auch o.V., Lieferanten als Kreditvermittler, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 19. Jg. (1966), S. 930 f.

Die Kreditgeber der Bundespost sind vielmehr in erheblichem Umfang die Banken, bei denen die Post in den letzten Jahren in überwiegendem Maß die benötigten Fremdmittel aufnahm ¹⁾. Zwar führte die hohe Kreditaufnahme bzw. die Zunahme der Verschuldung der Bundespost in den letzten Jahren zu einer steigenden Beanspruchung der Kreditmärkte ²⁾ und es ist keineswegs immer sichergestellt, daß die Bundespost die benötigten Kredite aufnehmen kann ³⁾. Da aber die Kreditkonditionen der Banken für die Bundespost den auch für andere Großkunden üblichen entsprechen dürften und die Banken bei diesen Krediten an die Post keinerlei Risiken laufen ⁴⁾, wurden von ihnen - soweit uns bekannt ist - keine Anforderungen an die Bundespost als Kreditnehmer gestellt, die über die Anforderungen an andere Kreditnehmer hinausgehen. Soweit von den Banken jedoch Anforderungen an die Bundespost geltend gemacht werden, sind dies Anforderungen, die der Bundespost gegenüber als (vermeintlichem) Konkurrenten vorgebracht wurden; darauf wird daher im nächsten Punkt einzugehen sein.

-
- 1) Die Kreditaufnahme der DBP belief sich 1965-1970 auf insgesamt 9,7 Mrd. DM; davon entfielen allein 7,2 Mrd. DM (ungefähr 75%) auf Bankkredite. Die restlichen 2,5 Mrd. DM verteilen sich auf mehrere andere Schuldarten. Vgl. dazu im einzelnen o.V., Neuere Tendenzen, a.a.O., S. 21 ff. Dort werden auch die Gründe aufgezeigt, aus denen sich die DBP - gegenüber früher - stärker bei Banken verschuldet hat.
- 2) Vgl. im einzelnen o.V., Neuere Tendenzen, a.a.O., S. 21.
- 3) Kurzfristig besteht für die DBP allerdings die Möglichkeit, dem Postscheckdienst und dem Postsparkassendienst - nach Maßgabe der "Grundsätze für die Anlegung der Postscheck- und Postsparguthaben" - in verstärktem Maß Mittel für eigene Zwecke zu entnehmen, wie dies beispielsweise 1965/66 geschah.
- 4) De jure haftet der Bund zwar nicht für Schulden der DBP (§ 3 und § 15 Abs. 1 PostVwG), de facto kann die Beschränkung allerdings nicht gelten. Vgl. dazu vor allem: OETTLE, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 19. Jg. (1966), S. 442 ff.; derselbe, Kriterien der Finanzierung öffentlicher Betriebe, in: Tätigkeitsbericht der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 1966/67, Berlin 1968, S. 27 ff. (im folgenden zitiert als: Kriterien der Finanzierung); OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Thesen über Kriterien der Finanzierung öffentlicher und privater Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 77 (im folgenden zitiert als: Finanzierungsthesen).

c) Anforderungen der Konkurrenten

Wir hatten an anderer Stelle dieser Arbeit die Alleinbetriebs- und die Konkurrenzbereiche der Bundespost herausgearbeitet ¹⁾. Als relevante Konkurrenzbereiche zwischen der Bundespost und anderen öffentlichen Betrieben sowie privaten Unternehmungen ergeben sich jedoch bei näherer Betrachtung nur der Paket-, der Zahlungs- und der Personenverkehr ²⁾. Auch hier ist jedoch fraglich, ob tatsächlich in jedem Fall in starkem Maß Wettbewerb besteht. Im Paket- bzw. Kleingüterverkehr existiert Wettbewerb zur Bundesbahn und zu privaten Transportunternehmen sowie zum Werkverkehr höchstens in Schwerpunkten des Kleingüterverkehrs; bei der Bedienung des Kleingüterverkehrs in dünn besiedelten Gebieten besteht demgegenüber praktisch kein Wettbewerb, so daß der Post dieser - wenig ertragbringende - Teil des Kleingutverkehrs überlassen ist. Während also im Flächenverkehr die Post letzten Endes Alleinanbieter für die Kleingüterbeförderung ist, besteht in Verkehrsknotenpunkten Wettbewerb mit anderen Anbietern. Dieser Wettbewerb ist jedoch beschränkt, obwohl er ohne Zweifel Einfluß auf die tarifpolitischen Möglichkeiten der Bundespost im Kleingüterverkehr hat. Zwischen Bundespost und Bundesbahn besteht ein Abkommen über den Kleingutverkehr, das bewußt die Sendungen unter 10 kg auf tariflichem Wege zur Bundespost steuert, während die Gebühren für Sendungen über 10 kg so angesetzt sind, daß sie von der Bundesbahn befördert werden sollen; das Höchstgewicht für Paketsendungen beträgt bei der Bundespost 20 kg ³⁾. Anforderungen bezüglich der Verkehrsteilung im Kleingüterverkehr werden hier also nicht mehr vorgebracht, sondern haben ihre vertragliche Regelung gefunden, die durchaus im Interesse der Bundespost liegt. Auch im Wettbewerbsbereich mit den privaten Transportunternehmen und dem Werkverkehr hat sich eine Verkehrsteilung herausge-

¹⁾ Vgl. Punkt A. I. 2. dieser Arbeit (S. 7 ff.).

²⁾ Vgl. statt vieler: GLAHE, W., Post, a.a.O., S. 436 f.; HAMM, W., Post, a.a.O., Sp. 4355 f. und JANSEN, K., a.a.O., S. 97 ff.

³⁾ Vgl. dazu im einzelnen: HAMMER, K.-H./LASSIG, R., a.a.O., Erläuterungen zu § 25, Tz. 125, S. 6 sowie Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 21 ff., insbes. S. 31.

bildet, so daß hier unseres Wissens ebenfalls keine Anforderungen der Konkurrenz mehr geltend gemacht werden. Eine Veränderung der Wettbewerbssituation im Kleingüterverkehr könnte sich jedoch ergeben, wenn Versuche zur Einrichtung privater Verteilernetze für Kleingutsendungen, wie sie zu Anfang des Jahres 1971 - allerdings nur in Verkehrsknotenpunkten - angestellt wurden, weiterverfolgt würden ¹⁾. Das läßt sich derzeit aber noch nicht absehen.

Im Zahlungsverkehr bestehen Wettbewerbsbeziehungen zwischen Bundespost und Banken sowie Sparkassen insbesondere im Postscheck- und im Postsparkassendienst. Es ist jedoch die Frage, ob die Postbankdienste in ihrer derzeitigen Form nicht eher eine Ergänzung der Einrichtungen des Kreditwesens darstellen als eine bedeutsame Konkurrenz derselben ²⁾. Das Angebot der Postbankdienste weicht von dem der Banken und Sparkassen in mehrfacher Hinsicht ab ³⁾. So haben die Postschalter andere - längere - Öffnungszeiten als die Banken und Sparkassen und es könnte unter anderem aus diesem Grunde die Möglichkeit bestehen, daß die Kunden von letzteren partiell zur Post abwandern. Angesichts der sehr unterschiedlichen Kundenstruktur ist dies jedoch in größerem Umfang wenig wahrscheinlich ⁴⁾. Es wird von den Banken und Sparkassen auch häufig vorgebracht, daß die Postbankdienste, hier der Post-

¹⁾ Über diese Versuche, die sich nicht nur auf Pakete beschränkten, berichten z.B. o.V., Post soll billigere Konkurrenz erhalten, in: SZ Nr. 33 vom 8.2.1971 und o.V., Privat-Post, in: HB Nr. 49 vom 11.3.1971.

²⁾ Vgl. dazu vor allem: SCHUBERT, M., Die Post im Zahlungs- und Sparverkehr, Frankfurt/M. 1965, S. 7 ff. und passim (im folgenden zitiert als: Zahlungsverkehr).

³⁾ Vgl. JANSEN, K., a.a.O., S. 97 f.; SCHUBERT, M., Zahlungsverkehr, a.a.O., S. 16 ff.

⁴⁾ So ist beispielsweise im Postsparkassendienst das Durchschnittsguthaben pro Sparbuch wesentlich niedriger als bei den Banken und Sparkassen (vgl. Geschäftsbericht der DBP 1969, S. 59) und es wird auch in stärkerem Umfang ausgesprochenes Zwecksparen betrieben. Vgl. dazu auch: BODENDIEK, E., Postsparen: Im "Dienst" für 15 Millionen, in: Der Volkswirt, 20. Jg. (1969), H. 12, S. 43 f.

scheckdienst, Wettbewerbsvorteile dadurch hätten, daß im Postscheckdienst keine oder nur geringe Buchungsgebühren erhoben und daß die Postscheckbriefe gebührenfrei versandt, daß also keine Gebühren erhoben werden ¹⁾.

Diese Argumente überzeugen nicht, da auch im Bank- und Sparkassenwesen Buchungsgebühren für den Zahlungsverkehr erst nach und nach erhoben werden und wohl ebenfalls nicht "kostengerecht" sein dürften ²⁾. Die gebührenfreie Versendung der Postscheckbriefe bedeutet auch nicht, daß dem Postscheckdienst die Gebühren nicht kalkulatorisch angelastet werden. Dennoch weist der Postscheckdienst, ebenso wie der Sparkassendienst, nach den Angaben der Bundespost keine Kostenunterdeckungen auf ³⁾. Kostenunterdeckungen liegen dagegen im Postanweisungsdienst und im Zahlungsanweisungsdienst, also im baren und halbbaren Zahlungsverkehr, vor; es handelt sich dabei aber um Dienstleistungen der Bundespost, die von den Banken und Sparkassen nicht oder nur in geringem Umfang erbracht werden. Und schließlich ist den Postbankdiensten im Gegensatz zu den Banken und Sparkassen die Gewährung von - ertragbringenden - Überziehungskrediten nicht gestattet. Zwar sind auch sie im Aktivgeschäft tätig, aber dieses beschränkt sich auf die Anlage der in den Postbankdiensten als "Bodensatz" anfallenden Gelder und unterliegt den "Grundsätzen für die Anlegung der Postscheck- und Postsparguthaben" ⁴⁾; es ist bei ihnen gewissermaßen Folge des Passivgeschäfts. Es läßt sich daher feststellen, daß die Postbankdienste bis jetzt den eigentlichen Wirkungsbereich der

¹⁾ Vgl. etwa: o.V., Banken fordern gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen bei der Post, in: HB Nr. 100 vom 26.5.1966; o.V., Die Post macht den Banken harte Konkurrenz, in: HB Nr. 237 vom 10.12.1970. Vgl. dazu auch das im Auftrag des Bundesverbandes Deutscher Banken erstellte Gutachten von RUPP, H.H., a.a.O., S. 4 ff.

²⁾ Der Bundespost wird dagegen vorgeworfen, daß sie ein "seltsames Kostendenken" zeige, wenn sie nicht kostendeckende Gebühren erhebt; vgl. etwa: o.V., Seltsames Kostendenken bei der Deutschen Bundespost, in: Bank-Betrieb, 11. Jg. (1971), S. 103 f.

³⁾ Vgl. Geschäftsbericht der DBP 1969, S. 117 sowie die Ausführungen GSCHIEDLES in: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil I, a.a.O., S. 74 f.

⁴⁾ Vgl. dazu im einzelnen: von KAEMMER, W. (Hrsg.), a.a.O., S. 105 ff.

Banken und Sparkassen nur in geringem Umfang berühren ¹⁾ und mehr eine Ergänzung als eine Konkurrenz dieser Institute darstellen. Trotz dieser nur partiellen Konkurrenzverhältnisse werden jedoch - wie gezeigt wurde - von diesen Instituten immer wieder Anforderungen nach gleichen Wettbewerbsbedingungen und kostengerechten Gebühren geltend gemacht, und das, obwohl in den relevanten Wettbewerbsbereichen von den Postbankdiensten Kostendeckung erzielt wird.

Im Personen- bzw. Reiseverkehr existieren ebenfalls nur partielle Konkurrenzbeziehungen zu anderen Betrieben. Zwar besteht im Omnibusreiseverkehr generell ein starker Wettbewerb zwischen einzelnen Verkehrsbetrieben, soweit der Gelegenheitsverkehr betroffen ist. Der Gelegenheitsverkehr spielt aber für den Postreisedienst eine unwesentliche Rolle ²⁾. Die Post-Omnibusse sind vielmehr überwiegend im Linienverkehr eingesetzt, und zwar im Überlandlinienverkehr ³⁾; in diesem Bereich besteht auf Grund der Linienkonzessionierung für die einzelnen Betriebe praktisch Gebietsschutz, so daß von einem Wettbewerbsverhältnis hier ebenfalls nur partiell gesprochen werden kann. Insbesondere besteht zum Omnibusverkehr der Deutschen Bundesbahn nur geringer Wettbewerb, da hier das Bahn-Post-Abkommen über die

¹⁾ Das gilt jedenfalls für die derzeit betriebenen Sparten der Postbankdienste; eine Ausweitung dieser Dienste z.B. durch Einräumung von Überziehungskrediten würde die Situation jedoch verändern. Nicht zu Unrecht wehren sich Sparkassen und Banken daher gegen derartige, z.Zt. diskutierte Pläne. Vgl. dazu LEBER, G., Kann die Post auch Bankier sein?, in: Wirtschaftswoche, 24. Jg. (1970), H. 48, S. 72 ff. sowie RUPP, H.H., a.a.O., insbes. S. 55 ff.

²⁾ Vgl. HAMM, W., Post, a.a.O., Sp. 4356 und JANSEN, K., Tarifpolitik, a.a.O., S. 99.

³⁾ Vgl. dazu im einzelnen: Wirtschaftlichkeit des Postreisedienstes, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2971 vom 29.5.1968 sowie JANSEN, K., Tarifpolitik, a.a.O., S. 99 und OETTLE, K., Zur Aufgabenteilung im öffentlichen Personen-Nahverkehr, in: Kommunalwirtschaft, Jg. 1967, S. 91 ff. (im folgenden zitiert als: Aufgabenteilung).

Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Kraftomnibusverkehrs ¹⁾ eine Koordination herbeiführen soll; in der Präambel dieses Abkommens wird ausdrücklich davon ausgegangen, daß sich Bahn und Post "bei der Betätigung im Kraftomnibusverkehr nicht als Wettbewerber" betrachten. Offensichtlich hat dieses Abkommen jedoch nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt, so daß im Jahre 1969 die Einrichtung einer Verkehrsgemeinschaft Bahn-Post für den Omnibusverkehr beschlossen wurde ²⁾, die ab 1971 zu einer verbesserten Koordinierung des Omnibusverkehrs von Bundespost und Bundesbahn führen sollte. In diesem Zusammenhang ist hier festzuhalten, daß die Verwirklichung dieser Verkehrsgemeinschaft eine weitere Abschwächung des Wettbewerbs zwischen Bahn und Post bedeuten und für beide finanzielle Vorteile erbringen wird. Wichtiger ist es jedoch, daß durch diese Verkehrsgemeinschaft eine besser abgestimmte Verkehrsbedienung zugunsten der Fahrgäste erzielt wird. Ein Wettbewerb im Personenverkehr ist jedenfalls in dem hier relevanten Bereich zwischen den verschiedenen Verkehrsbetrieben nur noch peripher gegeben; Anforderungen an die Bundespost in diesem Bereich werden daher nur in unbedeutendem Umfang geltend gemacht, wenn man davon absieht, daß von der Bundesbahn langfristig wohl eine völlige Übernahme des Postreisedienstes als erstrebenswert angesehen wird ³⁾.

d) Anforderungen der Berater

Die Heranziehung betriebsexterner Berater oder Sachverständiger zur Untersuchung wirtschaftlicher und anderer, beispielsweise juristischer oder technischer Probleme ist auch bei der Deutschen Bundespost üblich. Die Geschäfts-

¹⁾ Abkommen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet ihres Kraftomnibusverkehrs (Bahn-Post-Abkommen) vom 30./31.10.1955, abgedruckt in: NIBLER/HOFFMANN/KLEIN, Recht des Verkehrs, Teil II, Loseblattsammlung, Frankfurt/M. o.J., vgl. auch LARBIG, P., Ordnung des Omnibusverkehrs, in: JdP, 7. Jg. (1956/57), Windsheim/Mittelfr. 1957, S. 236 ff.

²⁾ Vgl. dazu im einzelnen: o.V., Einheitliche Gestaltung der DB im Schienen- und Straßenverkehr muß erhalten werden, in: Verkehrswirtschaftliche Informationen der GdED, H. 10-12/1969, S. 26 ff.

³⁾ Vgl. die in der vorhergehenden Fußnote genannte Quelle.

ordnung des Bundespostministeriums sieht vor, daß für die Auswahl von Sachverständigen "hervorragende und anerkannte Sachkunde und völlige Unabhängigkeit gegenüber den von der Entscheidung berührten Kreisen" ¹⁾ die wichtigsten Kriterien sein sollen. Dies betrifft weniger Beratungsaufträge für einmalige, insbesondere organisatorische Fragen, sondern vielmehr Aufträge in Fragen der laufenden Betriebsführung. Für unsere Arbeit sind jedoch die Gutachten- bzw. Beratungsaufträge wichtig, die wegen grundsätzlicher Fragen der Bundespost von der Bundesregierung an Sachverständigen-Kommissionen vergeben wurden; es handelt sich dabei um den Auftrag für das Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost aus dem Jahre 1964 und um den Auftrag an die Kommission Deutsche Bundespost zur Erarbeitung eines Entwurfs zur Neuregelung der Postverfassung aus dem Jahre 1969.

Auch für solche Kommissionen muß der Grundsatz der Unabhängigkeit gelten. Die Pluralität der Meinungen gehört ebenso wie der Sachverstand zu den weiteren unabdingbaren Anforderungen, die an Beratergremien zu stellen sind ²⁾. Sowohl für die Auftraggeber als auch für die Auftragnehmer ist es jedoch wichtig, daß die Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung richtig gesehen werden. Das Ergebnis einer Beratung kann nicht sein, daß dem Politiker die Entscheidung abgenommen, sondern daß ihm eine Entscheidungs-

¹⁾ Geschäftsordnung des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen (GO BPM), § 61 Abs. 2 Satz 1. Zu den Voraussetzungen, unter denen Sachverständige berufen werden können, vgl. § 61 Abs. 1 derselben Geschäftsordnung.

²⁾ Zu diesen und weiteren Anforderungen, die an die Mitglieder von Berater-Kommissionen allgemein und insbesondere im Verkehr und in der öffentlichen Wirtschaft zu stellen sind, vgl. vor allem: LOMPE, K., Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1966, S. 10 ff.; MORTEL, A., Politik und Wissenschaft, Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967, S. 56 ff.; OETTLE, K., Verantwortung und Gefährdung der wissenschaftlichen Berater im Verkehrswesen, in: ZfV, 42. Jg. (1971), S. 29 ff. (im folgenden zitiert als: Berater); SEIDENFUS, H.St., Die wissenschaftliche Beratung der staatlichen Verkehrspolitik, in: ZfV, 42. Jg. (1971), S. 13 ff., insbes. S. 24 f.

hilfe geboten wird ¹⁾. Aufgabe der Berater ist es, die anstehenden Probleme zu durchdringen und richtig zu konturieren ²⁾. Für die Zusammensetzung von Beraterkommissionen ist es daher wichtig, daß möglichst viele unterschiedliche Meinungen vertreten sind, damit die Gefahr von Irrtümern verringert und Einseitigkeiten vermieden werden; es kann aus diesem Grunde auch ratsam erscheinen, Aufträge mehrfach im Sinne einer "Beraterkonkurrenz" an verschiedene Kommissionen zu vergeben ³⁾ sowie Minderheitsvoten bekanntzugeben, damit kontroverse Fragen auch über den engen Kreis der jeweiligen Kommission hinaus bekannt werden ⁴⁾. Es ist jedoch stets zu beachten, daß es zwar Aufgabe der Berater ist, die erforderliche Problemkonturierung zu erreichen, daß es dagegen nicht ihre Aufgabe sein kann, von sich aus Ober- oder Hauptziele zu formulieren ⁵⁾. Das setzt allerdings voraus, daß den Berater-Kommissionen der Auftrag genügend konkretisiert vorgegeben wird; er darf aber auch nicht so vorgegeben werden, daß sich das Ergebnis der Beratung gewissermaßen "zwangsläufig" ergibt. Bei den für die Post eingesetz-

-
- 1) Vgl. BINDER, P., Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in öffentlichen Unternehmungen, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a., Berlin 1963, S. 379 (im folgenden zitiert als: Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben); MORTEL, A., a.a.O., S. 47 und passim; OETTLE, K., Berater, a.a.O., S. 36.
- 2) Vgl. vor allem MORTEL, A., a.a.O., S. 21 ff.; OETTLE, K., Berater, a.a.O., S. 30.
- 3) Vgl. dazu OETTLE, K., Berater, a.a.O., S. 36.
- 4) Vgl. dazu BINDER, P., Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben, a.a.O., S. 379 und MORTEL, A., a.a.O., S. 64 ff.
- 5) Vgl. vor allem: KELMAN, H.C., Manipulation of Human Behavior: an Ethical Dilemma for the Social Scientist, in: The Planning of Change, ed. by W.G. Bennis, K.D. Benne, R. Chin, 2nd edition, London - New York - Sydney - Toronto 1970, S. 590 ff. OETTLE, K., Bedrängnis, a.a.O., S. 75; TUCHTFELDT, E., Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a., Berlin 1963, S. 389; letzterer weist ausdrücklich darauf hin, daß "Mitarbeit im Bereich der Ziele . . . bei öffentlichen Unternehmungen nicht in Betracht" kommt (S. 389).

ten Kommissionen wurden unseres Erachtens diese Voraussetzungen nicht in ausreichendem Maß beachtet.

Während der Auftrag an die Sachverständigen-Kommission aus dem Jahre 1964 dahingehend lautete, daß zu untersuchen sei, "wie die Deutsche Bundespost ihre Aufgaben auf die Dauer in optimaler Weise ohne Defizit erfüllen kann" ¹⁾, wurde die Kommission Deutsche Bundespost im Jahre 1969 damit beauftragt, den Bundespostminister "in seinem Bemühen zu unterstützen, bei der Neuordnung der Deutschen Bundespost eine Lösung zu finden, die die Deutsche Bundespost in die Lage versetzt, ihren Zukunftsaufgaben . . . gerecht zu werden" ²⁾. Bei der Einsetzung dieser Kommission gab der Bundespostminister zu verstehen, daß nach seiner Ansicht "die Umwandlung der Bundespost in eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts die beste Lösung" ³⁾ sei - ein "Vorschlag", der sich im Gesetzentwurf der Kommission nachlesen läßt ⁴⁾. Hier wurde also nach unserem Dafürhalten die Handlungsfreiheit der Kommission von vornherein beschränkt, während bei der Sachverständigen-Kommission von 1964 der Auftrag sehr weit gefaßt und damit interpretationsfähig war. Diese Kommission legte denn auch die Formulierung "ohne Defizit" anders aus, als dies vom Auftraggeber gemeint war; während vom Auftraggeber damit eine ausgeglichene Wirtschaftsführung, nicht aber Gewinnerzielung gemeint war ⁵⁾, wurde von der Kommission davon ausgegangen, daß eine Wiederherstellung der Rentabilität erforderlich sei ⁶⁾.

1) Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 7.

2) KOMMISSION DEUTSCHE BUNDESPOST (Hrsg.), a.a.O., Vorwort (ohne Seitenangabe).

3) o.V., "Kommission Deutsche Bundespost" nahm ihre Arbeit auf, a.a.O., S. 3. Zum Begriff der teilrechtsfähigen Anstalt und zur Problematik, inwieweit die Bundespost als Anstalt angesehen werden kann, vgl. insbesondere: KÄMMERER, L., Der Wandel des Anstaltsbegriffs und die Post, in: ZPF, 15. Jg. (1963), S. 909 ff.; KÄMMERER, L./EIDENMÜLLER, A., a.a.O., S. VI ff.; WOLFF, H.J., Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), 2. Aufl., München - Berlin 1967, S. 306.

4) KOMMISSION DEUTSCHE BUNDESPOST (Hrsg.), a.a.O., § 1 Abs. 2; vgl. auch § 1 Abs. 2 PostVerfGE.

5) Vgl. STÜCKLEN, R., Zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 210.

6) Vgl. Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 8 und passim.

In den Ergebnissen hinsichtlich der Wirtschaftsführung der Deutschen Bundespost unterscheiden sich die Überlegungen der beiden Kommissionen nur unwesentlich; beide machten insbesondere folgende Anforderungen geltend ¹⁾:

- zumindest kostendeckende Gebühren für jeden einzelnen (Teil-) Dienstzweig;
- Abgeltung der politischen Lasten, wobei aber unseres Erachtens nicht ausreichend geklärt wurde, was den politischen Lasten zuzurechnen ist und was nicht;
- Erzielung einer Eigen-/Fremdkapitalrelation von $33 \frac{1}{3}$ zu $66 \frac{2}{3}$ v.H. bzw. 50 zu 50 v.H.;
- Trennung von Leitung und Aufsicht.

Da wir auf die Beurteilung dieser Anforderungen bereits bei der Behandlung der Ansprüche anderer Interessenten eingegangen sind, soll diese hier nicht noch einmal vorgenommen werden. Bedeutsam erscheint uns jedoch, daß von beiden Kommissionen die geldlichen Regulatoren weitaus stärker in die Betrachtungen einbezogen wurden als die sachlichen Regulatoren, daß also die spezifisch öffentlich-wirtschaftlichen Ziele der Bundespost nur am Rande untersucht wurden ²⁾; letztere wurden zwar vordergründig durchaus in Betracht gezogen, blieben aber ohne wesentliche Konsequenz für die Überlegungen der jeweiligen Kommissionen. Damit wurde aber letztlich für die Deutsche Bundespost von gleichen Zielvorstellungen wie für private Unternehmungen ausgegangen ³⁾.

e) Anforderungen der Länder und Gemeinden

Als Interessenten an der Tätigkeit der Bundespost bleiben nun noch die Länder und Gemeinden zu behandeln. Das Interesse von Ländern und Gemeinden konzentriert sich auf eine Verkehrsbedienung durch die Deutsche Bundespost

¹⁾ Vgl. Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., insbesondere S. 93 ff. und S. 143 ff. sowie KOMMISSION DEUTSCHE BUNDESPOST (Hrsg.), a.a.O., §§ 1 ff., insbesondere auch §§ 27 ff.

²⁾ Vgl. Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., insbesondere S. 143 ff.; KOMMISSION DEUTSCHE BUNDESPOST (Hrsg.), a.a.O., insbesondere § 1; WITTE, E., Die Post, a.a.O., S. 27 ff.

³⁾ Siehe dazu auch Punkt B. II. 1. dieser Arbeit (S. 119 ff.).

in einer Weise, die siedlungs- und raumordnungspolitischen Gesichtspunkten entspricht; die Einrichtungen der Bundespost sollen danach in solchem Umfang zur Verfügung gestellt werden, daß siedlungs- und raumordnungspolitische Maßnahmen der verschiedenen Gebietskörperschaften von der Bundespost nachhaltig unterstützt werden ¹⁾. Dazu gehören der Ausbau und die Aufrechterhaltung der Fernmeldeeinrichtungen und eine entsprechende Gebührengestaltung im Nahbereich ²⁾ sowie der Ausbau und die Aufrechterhaltung sämtlicher Einrichtungen des Postwesens einschließlich des Postreisedienstes. An letzterem sei demonstriert, warum das Interesse von Ländern und Gemeinden an den Diensten der Bundespost so groß ist: ³⁾ Die Bedienung von Omnibuslinien durch die Deutsche Bundespost bedeutet vielfach, daß Länder und Gemeinden die Einrichtung und Bedienung von Omnibuslinien nicht selbst zu übernehmen brauchen. Wird nun von der Bundespost der Liniendienst für verkehrsschwache Räume oder Orte eingeschränkt bzw. verschlechtert, so bedeutet dies für die lokalen oder regionalen Verbände, daß sie, damit eine befriedigende Verkehrsbedienung auch weiterhin gegeben ist, eigene Ersatz-

1) Vgl. dazu etwa BISCHOFF, K., Eine Stadt wird Großstadt - Eingemeindung und Postversorgung, in: ZPF, 22. Jg (1970), S. 387 ff.; GRÄBER, A.J., Aktuelle Fragen der Raumordnung, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 81 ff.; GSCHIEDLE, K., Deutsche Bundespost und kommunale Neuordnung, in: Bulletin Nr. 116 vom 4.8.1971, S. 1265 ff.; KLÜBER, H., Monopolbetriebe und Leistungsabbau, a.a.O., S. 49 ff.

2) Die Bundespost scheint sich neuerdings zu einer "raumordnungsfreundlichen" Gebührengestaltung im Fernsprechwesen entschlossen zu haben, nachdem früher vielfach die Meinung vertreten wurde, die Bundespost solle sich so wenig wie möglich mit Raumordnungsfragen befassen (so etwa ein höherer Beamter der DBP bei einem Gespräch mit dem Verfasser). Zur Einführung des Nachbarortstarifs vgl. vor allem: § 35 der Fernmeldeordnung (FO) vom 5.5.1971, BGBl. I, S. 541 (Amtsblatt BpMin, S. 985); SCHÖN, H., Auf dem Wege zu einer modernen Fernmeldeordnung, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 391 ff. sowie o.V., Ab 1975; Nahverkehrsbereiche im Fernmeldewesen, in: industrie und handel, 27. Jg. (1971), S. 341.

3) Vgl. dazu im einzelnen OETTL, K., Aufgabenteilung, a.a.O., S. 91 ff.; derselbe, Bedrängnis, a.a.O., S. 84 f.; derselbe, Die Komplementarität staatlicher und kommunaler Verkehrspolitik, in: LAMPERT, H./OETTL, K., Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1968, S. 52 ff., insbesondere S. 55 ff. (im folgenden zitiert als: Komplementarität).

linien einrichten und tragen müssen. Der Fortfall oder die Verschlechterung der Omnibusbedienung durch die Deutsche Bundespost führt daher oft zu zusätzlichen Ausgaben dieser Verbände und bedeutet daher im Grunde nichts anderes als den Fortfall eines indirekten Finanzausgleiches. Ähnlich verhält es sich bei anderen Dienstleistungen der Bundespost, soweit sie gegebenenfalls durch eigene Dienste dieser Verbände ersetzt werden können. Soweit jedoch Dienstleistungen der Bundespost in Ausschließlichkeitsbereichen betroffen sind, bedeutet eine unzureichende Zurverfügungstellung dieser Leistungen vielfach eine Gefährdung der Möglichkeiten zur Verwirklichung regional- und kommunalpolitischer Ziele. Angesichts der Tatsache, daß Länder und Gemeinden nicht unmittelbar zur Aufwandsdeckung der Bundespost herangezogen werden, richten sich also ihre Anforderungen an die Bundespost primär auf eine Verkehrsbedienung der Deutschen Bundespost, die ihren siedlungs- und raumordnungspolitischen Absichten entspricht. Möglichkeiten, derartige Anforderungen direkt geltend zu machen, besitzen nur die Länder und zwar zum einen über ihre Mitwirkung in der sekundären Betriebsleitung der Deutschen Bundespost ¹⁾ und zum anderen durch ihr Recht zur Mitsprache bei der Besetzung von Präsidentenstellen der Oberpostdirektionen sowie insbesondere bei der Errichtung, Verlegung, Aufhebung oder wesentlichen Änderung eines zentralen Amtes, einer Oberpostdirektion oder eines Postscheckamtes ²⁾. Inwieweit sie ihre Anforderungen dabei durchsetzen können, läßt sich im einzelnen jedoch kaum nachweisen.

3. Zur Unvereinbarkeit verschiedener Anforderungen

Wir haben uns in den vorangegangenen Punkten mit den Anforderungen betriebsinterner und betriebsexterner Interessenten befaßt und versucht, deren typische Interessenlagen herauszuarbeiten. Faßt man zusammen, so zeigt es sich, daß die verschiedenen Anforderungen, die gestellt werden, zwar zum Teil miteinander

¹⁾ Vgl. § 5 Abs. 2 PostVwG; siehe auch § 10 Abs. 1 i.V. mit § 11 Abs. 1 PostVerfGE.

²⁾ Vgl. § 29 PostVwG; eine derartige Bestimmung ist im PostVerfGE nicht mehr vorgesehen.

vereinbar sind, zum Teil einander neutral gegenüberstehen, zum Teil aber auch einander widersprechen. Das gilt nicht nur für die Anforderungen einzelner Interessentengruppen gegenüber den Anforderungen anderer Interessentengruppen, sondern auch für die Anforderungen, die innerhalb einzelner Interessentengruppen festzustellen waren. Es ergeben sich also vielfältige Beziehungen zwischen den von den einzelnen Interessentengruppen vorgebrachten Anforderungen, die man auch als "Ziele für die Organisation" ¹⁾ Deutsche Bundespost bezeichnen könnte, d.h. als Ziele, die von den Interessenten für die Bundespost gefordert werden. Sie stehen vielfach im Gegensatz zu den Zielen der Deutschen Bundespost, die sich als Folge von Kompromissen aus den individuellen und partikulären Interessen am Post- und Fernmeldewesen ergeben. Die Zielkonzeption wird dabei letztlich durch die vorherrschenden Interessenlagen und die Machtverhältnisse geprägt. Wie die Zielkonzeption im einzelnen zustande kommt, soll hier nicht näher erörtert werden; auf die Gründe dafür wurde bereits an anderer Stelle eingegangen ²⁾. Es steht jedoch außer Zweifel, daß angesichts der Vielzahl von Einzel- und Gruppeninteressen, von konvergierenden und divergierenden, von sehr konkreten und weniger konkreten, von nur deklarierten und wirklich verfolgten, von manifesten und nur ansatzweise erkannten, von auf formalem und auf informalem Wege verfolgten sowie von sachgerechten und sachfremden Interessen vielfältige Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse ablaufen müssen, bis die Zielkonzeption ausreichend bestimmt ist.

Wichtig erscheint uns in diesem Zusammenhang die Scheidung von sachfremden und von sachgerechten Interessen, die wir bei der Herausarbeitung der wichtigsten Interessenlagen verschiedener Partizipienten bereits angesprochen haben ³⁾.

¹⁾ So etwa KIRSCH, W., Die Unternehmungsziele in organisationstheoretischer Sicht, in: ZfbF, NF, 21. Jg. (1969), S. 668.

²⁾ Vgl. S. 31 ff. dieser Arbeit.

³⁾ Vgl. dazu vor allem: OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 249 ff.; derselbe, Rechtsform, a.a.O., S. 195 ff.; FRICKHÖFER, W./ARNDT, K.-D./STOLTENBERG, G./KIENBAUM, G., Sachgerechte Wirtschaftspolitik ohne Parteirück-sichten und Interesseneinflüsse, Ludwigsburg 1970.

So wenig konkret die Anforderungen einzelner Partizipienten oft auch sein mögen, so sehr zeichnet sich doch oft ab, daß sachfremde Interessen verfolgt werden. Sachfremde Interessenlagen sind jedoch nicht nur auf die Interessen von Minderheiten beschränkt; nicht alle Anforderungen, die sich im Rahmen des Willensbildungsprozesses durchsetzen konnten, sind notwendigerweise sachgerecht. Daß sie sich durchsetzen konnten, beruht vielfach auf institutionellen Imparitäten, die einigen Interessenten formale Einflußmöglichkeiten einräumen, während andere Interessenten nur informale Einflußmöglichkeiten besitzen, sowie auf faktischen Imparitäten, die dazu führen, daß viele Interessenten mit den anstehenden Problemen nicht ausreichend vertraut sind, weil ihnen die notwendigen Informationen nicht zugänglich sind ¹⁾. Geht man davon aus, daß öffentliche Betriebe in marktwirtschaftlichen Systemen vorzugsweise dort tätig zu werden berufen sind, wo Leistungen von Privaten nicht oder nicht in der gewünschten Weise erbracht werden ²⁾, so sind - bezogen auf die Bundespost - Anforderungen dann als sachgerecht zu bezeichnen, wenn sie darauf gerichtet sind, die Erfüllung der Leistungsaufgaben dieses Betriebes, also seiner Instrumentalfunktion sicherzustellen. Sachfremd sind sie vor allem dann, wenn sie den finanziellen Regulator in den Vordergrund der Betrachtungen stellen und den Erfolg der Bundespost am finanzwirtschaftlichen Jahresergebnis und an anderen unternehmungswirtschaftlichen Erfolgsgrößen zu messen suchen. Das soll nicht heißen, daß es einem öffentlichen Betrieb verwehrt sein soll, Gewinne zu erzielen, soweit dabei die Erfüllung seiner Leistungsaufgaben gesichert ist. Es ist jedoch als sachfremd anzusehen, wenn finanzwirtschaftliche Anforderungen dominieren, wie das vielfach der Fall ist. Daß dies häufig so ist, beruht auf dem Fehlschluß, daß die Verfolgung des Wirtschaftlichkeitsprinzips, d.h. hier die Erstellung einer gewünschten Dienstleistung mit möglichst geringen Kosten bzw. Aufwendungen, das ohne Zweifel auch für die öffentliche Wirtschaft gilt ³⁾, nur dann

¹⁾ Vgl. dazu statt vieler: OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 249.

²⁾ Vgl. unsere Ausführungen am Anfang dieser Arbeit.

³⁾ Zur Gültigkeit des Wirtschaftlichkeitsprinzips für die öffentliche Wirtschaft vgl. vor allem: SCHACHTNER, M., Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand, Ein Beitrag zur Untersuchung der Rationalität öffentlichen Handelns, Diss. Köln 1967, insbes. S. 54 ff.

möglich sei, wenn Rentabilität erzielt werde ¹⁾. Diese Verwechslung bzw. Gleichsetzung von Wirtschaftlichkeit und Rentabilität führt zur Identifizierung (einzelwirtschaftlich) defizitärer mit unwirtschaftlicher Betriebsführung öffentlicher Betriebe ²⁾ und verkennt den besonderen Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Ziele; sie führt nicht nur zu einem falschen Fremd-, sondern auch zu einem falschen Eigenverständnis der öffentlichen Wirtschaft. Wir haben uns damit im folgenden noch näher zu beschäftigen.

¹⁾ Vgl. etwa DIHT (Hrsg.), Zukunft, a.a.O., insbes. S. 23; siehe zur Kritik an dieser Gleichsetzung auch: OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 194.

²⁾ Siehe dazu vor allem: OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 17 f. sowie OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 5 ff. Vgl. etwa auch: ORTH, S., Die Post, Starnberg 1967, S. 238.

II. Das gegenwärtige Zielsystem der Deutschen Bundespost

1. Die unterschiedlichen Ziele privater Unternehmungen und öffentlicher Betriebe

Öffentliche Betriebe sind in der Vergangenheit in weitaus geringerem Umfang als private Unternehmungen in betriebswirtschaftliche Betrachtungen einbezogen worden ¹⁾; auch die neuere Betriebswirtschaftslehre, die sich der Zielforschung und der Erarbeitung realitätsnaher Zielsysteme ²⁾ in verstärktem Maß zugewandt hat, befaßt sich in erster Linie mit Fragen der Zielkonzeptionen privater Unternehmungen ³⁾ und behandelt die Ziele öffentlicher Betriebe häufig nicht oder nur am Rande ⁴⁾. Nur wenige Fachvertreter der Betriebswirt-

-
- 1) Zu den Gründen, die dazu geführt haben, vgl. vor allem OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 241 f. Siehe auch SCHNEIDER, D., Investition und Finanzierung, Köln - Opladen 1970, S. 134.
 - 2) Die Begriffe "Zielsystem", "Zielfunktion", "Zielkonzeption" und "Zielbündel" werden in dieser Arbeit synonym gebraucht, da sie im wesentlichen das gleiche meinen. Der Begriff des Zielsystems findet sich z.B. bei: HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 45 f. und passim, sowie bei SCHMIDT-SUDHOFF, U., Unternehmerziele und unternehmerisches Zielsystem, Wiesbaden 1967, S. 22; der Begriff der Zielfunktion findet sich beispielsweise bei: HEINEN, E., Die Zielfunktion der Unternehmung, in: Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65. Geburtstag von E. Gutenberg, hrsg. von H. Koch, Wiesbaden 1962, S. 9 ff. und bei SCHNEIDER, D., Investition und Finanzierung, a.a.O., S. 25 und passim; von Zielkonzeption spricht etwa: SCHMIDT, R.-B., Wirtschaftslehre der Unternehmung, Stuttgart 1969, S. 110 ff. (im folgenden zitiert als: Wirtschaftslehre) und der Begriff des Zielbündels wird beispielsweise verwendet von OETTLE, K., Unternehmerische Finanzpolitik, Stuttgart 1966, S. 47 (im folgenden zitiert als: Finanzpolitik).
 - 3) Es sei hier insbesondere verwiesen auf die Monographien von: BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, Wiesbaden 1964; derselbe, Zielkonflikte, a.a.O.; HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O.; KIRSCH, W., Gewinn und Rentabilität, Ein Beitrag zur Theorie der Unternehmungsziele, Wiesbaden 1968; SCHMIDT, R.-B., Wirtschaftslehre, a.a.O.; SCHMIDT-SUDHOFF, U., a.a.O.; STRASSER, H., Zielbildung und Steuerung der Unternehmung, Wiesbaden 1966.
 - 4) So sagt etwa HEINEN in einer seiner Veröffentlichungen (Einführung, a.a.O., S. 106 f.): "Im folgenden wird die im privaten Eigentum befindliche erwerbswirtschaftliche Unternehmung als Ausgangspunkt gewählt. Ob die Erkenntnisse auch für andere, etwa verstaatlichte oder für in öffentlichem Besitz befindliche Betriebswirtschaften Geltung besitzen, interessiert nur am Rande".

schaftslehre haben sich in neuerer Zeit mit den Zielsystemen öffentlicher Betriebe auseinandergesetzt ¹⁾. Bevor wir uns näher mit den Zielen der Deutschen Bundespost beschäftigen, erscheint es uns daher erforderlich, die generellen Unterschiede zwischen öffentlich-wirtschaftlichen und privat-unternehmerischen Zielen kurz zu skizzieren.

In den Veröffentlichungen, die sich mit Fragen der Zielkonzeptionen privater Unternehmungen beschäftigen, wird häufig eingeräumt, daß öffentliche Betriebe andere Ziele verfolgen als private Unternehmungen. Die Ziele öffentlicher Betriebe werden gleichwohl nicht näher erörtert, sondern man beschränkt sich in der Regel darauf herauszustellen, daß öffentliche Betriebe im Gegensatz zu privaten Unternehmungen unmittelbar dem "Gemeinwohl", der "Daseinsvorsorge" ²⁾, der "Maximierung der Volkswohlfahrt", der "Gemeinwirtschaftlichkeit" oder dem "öffentlichen Interesse" dienen ³⁾. Derartige Leerformeln erlauben jedoch keine brauchbaren Lösungen der Zielproblematik, da sie nach eigenen Vorstellungen und nach eigenem Gutdünken jedes einzelnen ausgelegt werden können ⁴⁾. Geht man davon aus, daß auch öffentliche Betriebe pluralistische

¹⁾ Zu nennen sind hier vor allem OETTLE, THIEMEYER, WITTE, von WYSOCKI; vgl. von diesen insbesondere: OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 241 ff.; derselbe, Bedrängnis, a.a.O., insbes. S. 144 ff.; THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O.; derselbe, Grundsätze einer Theorie der Gemeinwirtschaft, Frankfurt/M. 1970; WITTE, E., Das öffentliche Unternehmen im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, 18. Jg. (1964), S. 981 f.; WITTE, E./HAUSCHILDT, J., a.a.O.; von WYSOCKI, K., a.a.O., S. 198 ff.

²⁾ Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde von FORSTHOFF geprägt; vgl. etwa FORSTHOFF, E., Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln - Marienburg 1958, S. 6 f.; derselbe, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München - Berlin 1966, S. 340 ff., insbes. S. 342.

³⁾ Die Literatur, die sich mit der Deutung dieser Begriffe befaßt, ist sehr umfangreich; es sei hier lediglich verwiesen auf: RYFFEL, H., Öffentliche Interessen und Gemeinwohl - Reflexionen über Inhalt und Funktion, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, hrsg. von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1968, S. 13 ff. sowie die sonstigen Beiträge dieses Bandes; THIEMEYER, Th., Im Wechselspiel der Theorie, in: Der Volkswirt, 21. Jg. (1967), Beiheft zu H. 50, S. 5; derselbe, Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., insbes. S. 50 ff.

⁴⁾ Vgl. dazu insbesondere OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 5 ff., hier vor allem S. 5.

Zielkonzeptionen ¹⁾ verfolgen, so ist es erforderlich, daß die öffentlich-wirtschaftlichen Ziele - ebenso wie privatwirtschaftliche Ziele - nach Zahl, Inhalt und gegenseitigem Verhältnis festgelegt werden, da sie ohne diese Fixierung keine praktikablen Maßstäbe für das betriebliche Handeln und für dessen Beurteilung darstellen ²⁾.

Während bei privaten Unternehmungen die Ziele weitgehend autonom festgelegt werden ³⁾, ist bei öffentlichen Betrieben die Bestimmung der Zielkonzeption - worauf bereits an anderer Stelle eingegangen wurde - als Aufgabe der politischen Instanzen anzusehen. Diese Aufgabe wird jedoch in der Praxis häufig nicht in ausreichendem Maß wahrgenommen, so daß die Ziele öffentlicher Betriebe vielfach nur leerformelhaft als Generalklauseln vorgegeben werden. Zielbestimmungen wie etwa diese: "Bei der Leitung . . . der Deutschen Bundespost ist den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen" ⁴⁾ sind nicht praktikabel und zwingen die Betriebsleitung zur genaueren Zieldefinition; dabei ist nicht auszuschließen, daß die Ziele in einem anderen als von den politischen Instanzen gemeinten Sinn interpretiert werden und daß eine Annäherung des Zielsystems und des Gebarens öffentlicher Betriebe an private Unternehmungen erfolgt. Eine solche Annäherung muß aber in einem marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystem wie dem der Bundesrepublik Deutschland nicht unbedenklich erscheinen; die Ziele öffentlicher Betriebe bestehen nämlich "in ganz bestimmten öffentlichen Leistungs- und Ordnungsaufgaben, die durch politische Entschlüsse für den Einzelfall formuliert werden müssen" ⁵⁾. Eine leerformelhafte Zielvorgabe genügt diesen Bedingungen

1) Zum Begriff der pluralistischen Zielkonzeption vgl. etwa HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 46 und SCHMIDT, R.-B., Wirtschaftslehre, a.a.O., S. 107 und passim.

2) Siehe OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247. Vgl. dazu insbesondere auch HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 45.

3) Vgl. dazu statt vieler OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247 sowie HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 59 und passim. Siehe auch HAX, K., a.a.O., S. 37 ff., hier insbes. S. 41.

4) § 2 Abs. 2 Satz 1 PostVwG; vgl. auch § 3 Abs. 1 PostVerfGE.

5) OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 5; vgl. auch OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247.

nicht, wenn es auch "auf Grund der Erfahrung und des Fortschritts der Technik" ¹⁾ als die einfachste Regelung erscheinen mag, die Aufgaben eines öffentlichen Betriebes nur sehr pauschal festzulegen, damit nicht - im Falle der Deutschen Bundespost - bei einem späteren Wandel der Aufgabenstellung das Postverfassungsrecht geändert zu werden braucht; dies vereinfacht zwar einerseits die Aufnahme oder Abstoßung von Aufgaben, was auch dem Willen der politischen Instanzen entsprechen kann, es kann aber andererseits dazu führen, daß Aufgaben nicht in dem von den politischen Instanzen gewünschten Sinne wahrgenommen werden.

Die Ziele öffentlicher Betriebe können auch "nicht der privaten Unternehmergewirtschaftung entlehnt werden, es sei denn, man wolle auf die Rechtfertigung des öffentlichen Eigentums" ²⁾ an diesen Betrieben verzichten; mehr noch als bei privaten Unternehmungen sind bei öffentlichen Betrieben außerökonomische neben ökonomischen Zielen zu beachten, wenn eine ökonomistische Betrachtungsweise vermieden werden soll ³⁾. Die Zielkonzeptionen öffentlicher Betriebe können des weiteren nicht, wie manchmal angenommen wird, aus den allgemeinen formalen Wirtschaftsprinzipien, also dem Produktivitätsprinzip, dem Wirtschaftlichkeitsprinzip, den Prinzipien der Erfüllungsbereitschaft und dem Prinzip der tolerierten Verhaltensweise abgeleitet werden ⁴⁾. Diese

¹⁾ PostVerfGE, Begründung zu § 1, S. 18.

²⁾ OETTL, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 6.

³⁾ Zum Begriff und zur Kritik des Ökonomismus als einer ausschließlich wirtschaftlichen Betrachtungsweise vgl. WEISSER, G., Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, Stuttgart 1934, S. 49 ff.; derselbe, Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, hrsg. von E. Kosiol und A. Paulsen, Berlin 1954, S. 10. Siehe auch OETTL, K., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrspolitik, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen der österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 15. Jg. (1968), insbes. S. 104 f.

⁴⁾ Vgl. dazu im einzelnen OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 246; derselbe, Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, vervielfältigtes Manuskript, München 1971, S. 1; SCHMIDT, R.-B., Wirtschaftslehre, a.a.O., S. 2 und passim. Zur Zielunabhängigkeit des Wirtschaftlichkeitsprinzips siehe auch: FORKER, H.-J., Das Wirtschaftlichkeitsprinzip und das Rentabilitätsprinzip - ihre Eignung zur Systembildung, Berlin 1960, insbes. S. 170 ff. sowie HEINEN, E., Betriebswirtschaftliche Kostenlehre, Kosten-theorie und Kostenentscheidung, 3. Aufl., Wiesbaden 1970, S. 30 ff. (im folgenden zitiert als: Kostenlehre).

Prinzipien gelten sowohl für private Unternehmungen als auch für öffentliche Betriebe, sind also zielunabhängig, und lassen sich daraus herleiten, daß jedes Unternehmen und jeder Betrieb ein technisches, ökonomisches, rechtliches und soziales Gebilde darstellt ¹⁾; ohne Bezug auf betriebliche Ziele erweisen sie sich als Leerformeln. Ebenso sagen die speziellen formalen Prinzipien der öffentlichen Wirtschaft, die sich als Prinzip der Daseinsfürsorge, als Prinzip der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und als Dienstprinzip kennzeichnen lassen ²⁾, über die Ziele nichts aus; es ist daher nicht möglich, die Ziele durch sie zu ersetzen. Wenn der öffentliche Betrieb die vorgegebenen Ziele als Kriterien seines Handelns und als Kriterien seines Erfolges verwenden soll, müssen sie ausreichend konkretisiert werden. Im folgenden soll versucht werden, die gegenwärtigen Ziele des öffentlichen Betriebes Deutsche Bundespost herauszuarbeiten; dabei ist auf das über die Anforderungen der verschiedenen Interessenten Gesagte zurückzugreifen.

2. Ziele der Deutschen Bundespost

Wenn im weiteren über die Ziele der Deutschen Bundespost gehandelt wird, geht es in erster Linie darum, diese Ziele genauer herauszuarbeiten und zu systematisieren, als dies in der Literatur üblicherweise geschieht. Obwohl für die Betriebsverfassung der Deutschen Bundespost eine gesetzliche Sonderregelung besteht und es daher möglich gewesen wäre, die Ziele der Deutschen Bundespost im Postverwaltungsgesetz relativ konkret zu bestimmen bzw. eine solche Bestimmung im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vorzunehmen ³⁾, wurde auf diese Möglichkeit verzichtet. Man begnügt sich vielmehr mit sehr generellen

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, a.a.O., S. 1. Siehe dazu insbesondere auch: ULRICH, H., a.a.O., S. 153 ff.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247.

³⁾ Es liegt hier also eine "singuläre Rechtsform" vor, die nur für einen einzelnen Betrieb, d.h. die Deutsche Bundespost, gilt. Im Gegensatz zu den "generellen Rechtsformen", die für eine Vielzahl von Betrieben gültig sind (z.B. für die in der Rechtsform des Eigenbetriebs geführten Betriebe), bei denen die Zielbestimmung nur sehr allgemein erfolgen kann, besteht hier grundsätzlich die Möglichkeit einer präzisierten Zielvorgabe. Vgl. dazu OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 225.

Zielangaben ¹⁾, die inhaltlich noch näher ausgefüllt werden müssen. In Veröffentlichungen und Stellungnahmen zu Fragen des Post- und Fernmeldewesens bleibt diese inhaltliche Bestimmung jedoch in der Regel immer noch sehr allgemein; so sagte etwa der frühere Postminister DOLLINGER einmal über die Deutsche Bundespost: "Sie ist ein Instrument der Daseinsvorsorge des Staates und wird im Gegensatz zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht . . . um des Gewinns willen tätig. Als staatliches Instrument zur Erfüllung von Aufgaben im sogenannten Infrastrukturbereich strebt sie das soziale Ziel der qualitativ und quantitativ optimalen Verkehrsbedienung zu niedrigen Gebühren unmittelbar an" ²⁾ ³⁾. Ähnlich drückt sich auch schon HELLMUTH in seiner "Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost" aus, in der er die Auffassung vertritt, daß die "wesentlichen Aufgaben" der Post darin bestehen, "ein leistungsfähiges Instrument für die Volks- und Weltwirtschaft zu sein, [sowie] gegenüber dem Staate und der Allgemeinheit wichtige politische, soziale, volkswirtschaftliche und kulturelle Aufgaben zu erfüllen" ⁴⁾. Gemeinsam ist diesen

-
- ¹⁾ Vgl. hierzu die bereits mehrfach angesprochenen Vorschriften von § 2 PostVwG und § 3 PostVerfGE. Siehe auch den Entwurf eines PostVwG, Begründung (Allgemein), S. 9 sowie PostVerfGE, Begründung zu § 1, S. 18.
- ²⁾ Ausführungen DOLLINGERS auf dem 9. Ordentlichen Kongreß der DPG am 30.9.1968, wiedergegeben bei: DPG (Hrsg.), Tagesprotokoll 1968, a.a.O., S. 22.
- ³⁾ Zum Begriff der Infrastruktur und zu dessen Problematik vgl. statt vieler: JOCHIMSEN, R., Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966, S. 99 ff., insbes. S. 100; JOCHIMSEN, R./GUSTAFSSON, K., Infrastruktur, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1318 ff.; JANSEN, P.G., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Gütersloh 1968, S. 13 ff.; TUCHTFELDT, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. von R. Jochimsen und U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 54, Berlin 1970, S. 127 ff.
- ⁴⁾ HELLMUTH, H., Die Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost im Grundriß, Stuttgart 1929, S. 17 (im folgenden zitiert als: Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost). Ähnlich drücken sich z.B. auch aus: BUSER, J., Zur Betriebswirtschaftslehre der Post-, Telegraphen- und Telefonbetriebe, Bern 1930, S. 2 ff.; GÖÖCK, R., Post - Dokumentation über das Post- und Fernmeldewesen, Gütersloh 1965, S. 15; MECKEL, H./KRONTHALER, O., a.a.O., S. 38 f.; KÄMMERER, L./EIDENMÜLLER, A., a.a.O., S. V ff.; REHBEIN, G./WAGENER, H., Grundlagen der Ökonomik des Transport- und Nachrichtenwesens, 3. Aufl., Berlin 1967, S. 113 ff.

Aufgaben- bzw. Zielumschreibungen, daß keine eigenen Ziele der Post zugrunde gelegt werden, sondern daß das Post- und Fernmeldewesen als Instrument der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gesehen wird, deren Ziele mit GIERSCHE als die Ziele des sozialen Friedens, der Gedanken- und Handlungsfreiheit, der sozialen Gerechtigkeit, der kollektiven und individuellen Sicherheit sowie des wirtschaftlichen Wohlstands charakterisiert werden können ¹⁾. Diese Ziele, die ihrerseits wieder Mittel zur Erreichung anderer Ziele darstellen können ²⁾, sind für die Bundespost keine unmittelbar befolgbaren Regeln. Das liegt zum einen daran, daß sie zu weit, d.h. zu leerformelhaf sind, und zum anderen - und das ist noch wichtiger - daran, daß diese Ziele nicht nur ökonomische, sondern auch außerökonomische Kategorien umschließen; außerökonomische Ziele können jedoch für eine wirtschaftliche Analyse nur als "Vorziele" ³⁾ angesehen werden, so daß es erforderlich ist, sie in ökonomische Kategorien zu überführen. Selbst dann aber, wenn Ziele bereits ökonomisch ausgedrückt wurden, ist zu beachten, daß es "keine logisch selbständigen wirtschaftlichen Ziele" ⁴⁾ gibt, sondern daß die Betriebsziele stets in dem sozialen Zusammenhang gesehen werden müssen, in dem gewirtschaftet wird, daß also auch diesen Zielen letztlich außerökonomische Ziele bzw. Motive zugrunde liegen ⁵⁾.

- 1) Vgl. GIERSCHE, H., a.a.O., S. 59 ff., insbes. S. 68 ff. Siehe dazu etwa auch: JANSEN, P.G., a.a.O., S. 20 ff. sowie AHNER, H., Kriterien der Anwendung von Operations-Research-Modellen bei Entscheidungen über regionale Verkehrsinvestitionen, Diss. Mannheim 1969, S. 41 ff.
- 2) Vgl. zum Zusammenhang von Zielen und Mitteln etwa BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, a.a.O., S. 74 ff.; HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 59 ff.; OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 248; WEISSER, G., Die Ziele gemeinwirtschaftlicher Unternehmen - Methoden ihrer Festlegung, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 14 ff. (im folgenden zitiert als Ziele).
- 3) BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, a.a.O., S. 76.
- 4) WEISSER, G., Ziele, a.a.O., S. 14; vgl. auch BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, a.a.O., S. 76.
- 5) Siehe dazu etwa: HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 59 ff.; OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 5 ff.; WÄCHTER, H., Unternehmungs- und Unternehmerziele im sozio-ökonomischen Feld, Göttingen 1969, S. 15; WEISSER, G., Ziele, a.a.O., S. 14 ff.

Versucht man, die Ziele der Deutschen Bundespost herauszuarbeiten, so kann man auf verschiedene Weise vorgehen. Ein Weg wäre es beispielsweise, ausgehend von "traditionellen" Zielkatalogen öffentlicher Betriebe zu versuchen, mögliche Ziele der Bundespost zu erfassen und zu prüfen, inwieweit von der Post solche Ziele tatsächlich verfolgt werden; so könnte man etwa davon ausgehen, daß öffentliche Betriebe sozialpolitische, raumordnungspolitische, wettbewerbspolitische, konjunkturpolitische, beschäftigungspolitische und/oder branchenstrukturpolitische Ziele verfolgen ¹⁾. Zwar hatten wir bei der Herausarbeitung der Anforderungen verschiedener Interessenten an die Bundespost eine ähnliche Unterteilung verwendet, als wir davon sprachen, daß verkehrspolitische, allgemein staatspolitische, raumwirtschaftspolitische, konjunktur- und währungspolitische, sozial- und kulturpolitische sowie fiskalische Anforderungen ²⁾ geltend gemacht würden. Für eine "Umsetzung" in Ziele der Deutschen Bundespost erscheinen uns diese Anforderungen jedoch nicht als geeignet, da sie sich - wie zu zeigen sein wird - in anderen Zielkategorien zusammenfassen lassen und dort zusammenwirken. Wir sind daher der Meinung, daß die Kategorien öffentlich-wirtschaftlicher Ziele, wie sie von OETTLE herausgearbeitet wurden ³⁾, einen besseren Ansatzpunkt für die Darstellung von Zielen der Bundespost bieten als "traditionelle" Zielkataloge.

OETTLE unterscheidet drei Gruppen von Zielkategorien, die wiederum mehrfach untergliedert werden können; es sind dies ⁴⁾:

1. Ziele nach Teilaufgaben der betrieblichen Leistungs- und Finanzpolitik

- a) Darbietungsziele
 - aa) Bedarfsdeckungsziele (Leistungsziele)
 - bb) Bedarfslenkungsziele (Reglementierungs- und Beeinflussungsziele)
 - cc) Be- und Entlastungsziele

¹⁾ Von einem derartigen Zielkatalog geht etwa THIEMEYER aus; vgl. THIE-MEYER, Th., Grundsätze einer Theorie der Gemeinwirtschaft, a.a.O., S. 32 ff.; derselbe, Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 213 ff. Vgl. dazu auch: HAMM, W., Kollektiveigentum, a.a.O., S. 22 ff.; SCHNETTLER, A., Öffentliche Betriebe, Essen 1956, S. 48 ff.; derselbe, Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964, S. 435 f.; von WYSOCKI, K., a.a.O., S. 214 ff.

²⁾ Vgl. das zu den Anforderungen des Bundes und anderer Interessenten in Teil B. I. dieser Arbeit Gesagte (insbes. S. 45 ff.).

³⁾ OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 252 ff.; vgl. insbesondere auch: derselbe, Bedrängnis, a.a.O., S. 144 ff.

⁴⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 252 ff.

b) Sicherungsziele

aa) Leistungswirtschaftliche Sicherungsziele

bb) Finanzwirtschaftliche Sicherungsziele

c) Ausgleichsziele

2. Ziele nach dem Grad der angestrebten betrieblichen Autonomie

a) Selbstständigkeitsziele

b) Vereinigungsziele

3. Ziele nach der erwünschten weiteren Entwicklung: Wachstumsziele (Schrumpfungs-, Stagnations- bzw. Expansionsziele).

Wir beschäftigen uns im folgenden zunächst mit den Darbietungs- und Sicherungszielen und deren Ausprägungen; die Ausgleichsziele sollen in anderem Zusammenhang aufgegriffen werden ¹⁾. Von den Selbstständigkeits- und Vereinigungszielen sind nur die Selbstständigkeitsziele einer näheren Betrachtung zu unterziehen; Vereinigungsziele, die sich vor allem auf die Zusammenarbeit mit anderen Wirtschaftseinheiten derselben Produktionsstufe beziehen ²⁾, sind für die Bundespost auf Grund ihrer weitreichenden rechtlichen und faktischen Alleinbetriebsbereiche nur wenig bedeutsam ³⁾ und können aus diesem Grund vernachlässigt werden. Wachstumsziele können ebenfalls aus den weiteren Überlegungen ausgeschlossen werden, weil im Falle der Deutschen Bundespost das Wachstumsstreben nicht als originäres Ziel, sondern als Mittel zum Zweck der Bedarfsdeckung anzusehen ist ⁴⁾.

¹⁾ Vgl. Punkt B. II. 2,c) dieser Arbeit (S. 147 ff.).

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 257 f.; ähnlich auch HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 78 f.

³⁾ Vgl. dazu insbes. auch Punkt A. I. 2.(S. 7 ff.) und B. I. 2. c) (S. 105 ff.) dieser Arbeit. Das schließt nicht aus, daß in Teilbereichen, so im Beispiel des Omnibusverkehrs, nach einer Aufgabenteilung zwischen der Bundespost und anderen Verkehrsbetrieben bzw. nach einer Verkehrsgemeinschaft gestrebt wird. Auch auf dem Gebiet der Datenfernverarbeitung arbeitet die Deutsche Bundespost mit anderen Betrieben bzw. Unternehmen zusammen, obwohl es ihr durchaus möglich gewesen wäre, diese in eigener Regie als neuen Dienstzweig zu betreiben. Zu den Gründen, die dazu geführt haben, vgl. LEBER, G., Gründung der Deutschen Datelgesellschaft für Datenfernverarbeitung mbH, in: Bulletin Nr. 62 vom 6.5.1970, S. 582 f.

⁴⁾ Vgl. dazu, was OETTLE zur Bedeutung der Wachstumsziele für die öffentliche Wirtschaft im allgemeinen sagt: OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 253 und 258 f.

a) Ziele der Deutschen Bundespost nach Teilaufgaben der betrieblichen Leistungs- und Finanzpolitik

Da öffentliche Betriebe nach der hier vorgetragenen Auffassung in marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen in der Erfüllung von Leistungsaufgaben, gegebenenfalls auch von Ordnungsaufgaben, ihre Rechtfertigung finden, sind Darbietungsziele die wichtigste Kategorie von Zielen für diese Betriebe. Die Darbietung der Leistungen ist auf die Dauer aber nur gesichert, wenn ihre Erstellung gesichert ist; insofern sind auch Sicherungsziele bedeutsam. Die Darbietungsziele sind primär leistungswirtschaftlicher Natur ¹⁾; die "Sicherungsziele haben teils leistungswirtschaftlichen, teils finanzwirtschaftlichen Charakter, je nachdem ob sie sich auf die Behandlung der leistungswirtschaftlichen Risiken oder auf die finanzwirtschaftliche Vorsorge für die künftige Aufgabenerfüllung erstrecken" ²⁾. Darbietungs- und Sicherungsziele beziehen sich also auf Teilaufgaben der betrieblichen Leistungs- und Finanzpolitik; mit ihrem Inhalt - bezogen auf die Deutsche Bundespost - setzen wir uns im folgenden auseinander.

(1) Darbietungsziele

Die Darbietungsziele betreffen insbesondere die Erzeugung und die Abgabe der Dienstleistungen der Deutschen Bundespost ³⁾; sie lassen sich, wie bereits erwähnt, in Bedarfsdeckungs-, Bedarfslenkungs- sowie Be- und Entlastungsziele unterteilen.

(aa) Bedarfsdeckungsziele

Die Bedarfsdeckungsziele, die auch als Leistungsziele bezeichnet werden können, geben an, welche "Leistungen erzeugt und abgegeben werden, welche Eigen-

¹⁾ Vgl. OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 253 f.; siehe auch HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 69 f.

²⁾ OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 253. Vgl. dazu beispielsweise auch HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 70 ff. und S. 74 ff.

³⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden auch, was OETTL über die Darbietungsziele öffentlicher Betriebe im einzelnen ausführt: OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 253 ff.

schaften sie haben sollen und wo und wann sie angeboten werden sollen. Leistungsziele erstrecken sich also auf die Arten der Leistungen, auf ihre Mengen, ihre Qualitäten sowie auf die zeitliche und räumliche Verteilung ihres Angebots" ¹⁾. Es handelt sich folglich um Ziele, die darauf gerichtet sind, die Nachfrage nach Leistungen des Post- und Fernmeldewesens zu befriedigen. Damit die Bedarfsdeckungsziele betriebswirtschaftlich operational sind, müssen im einzelnen das Leistungsprogramm, die jeweiligen Leistungsmengen, die Leistungsqualitäten, die Leistungsperioden und die Verteilung des Leistungsangebots innerhalb dieser Perioden sowie die Verteilung des Angebots im Bedienungsgebiet bestimmt werden.

Das Leistungsprogramm der Bundespost umfaßt die Gesamtheit aller von ihr angebotenen Dienstleistungen, also die in anderem Zusammenhang bereits erörterten Leistungen des Post- und Fernmeldewesens insbesondere im Briefdienst-, im Päckchen- und Paketdienst, im Postanweisungsdienst, im Postreisedienst, im Fernsprechkdienst, im Telegramm- und Fernschreibdienst, im Funkdienst, im Postscheck- und Postsparkassendienst, im Zeitungsdienst, im Rundfunkdienst sowie im Rentendienst ²⁾; diese Dienste können gegebenenfalls weiter untergliedert werden. Für unsere Zwecke reicht die hier genannte Aufteilung jedoch aus. Das Leistungsprogramm der Bundespost umfaßt also das, was in der Literatur üblicherweise als "Aufgaben der Bundespost" ³⁾ bezeichnet wird. Dieses Programm ist ihr jedoch weder bisher noch künftig ausreichend fixiert vorgegeben; sowohl das Postverwaltungsgesetz als auch der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes beschränken sich auf sehr allgemeine Ausführungen über die Aufgaben der Bundespost ⁴⁾. Wenn aber die Bundespost - wie wir gesehen haben - als Instrument des Staates zur Bereitstellung der Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens bezeichnet wird,

¹⁾ OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 254.

²⁾ Vgl. Punkt A. I. 2. dieser Arbeit (S. 7 ff.).

³⁾ Vgl. z.B. MECKEL, H./KRONTHALER, O., a.a.O., S. 41 ff. sowie PostVerfGE, Begründung zu § 1, S. 18.

⁴⁾ Vgl. § 1 Abs. 1 PostVerfGE; siehe auch §§ 1 ff. PostVwG.

so ist es erforderlich, daß der Kreis ihrer Aufgaben, das Leistungsprogramm also, von den politischen Instanzen ausreichend festgelegt wird. Es ist ohne Zweifel so, daß sich die Aufgaben der Post im Zeitablauf ändern können und daß es daher nicht ausgeschlossen sein darf, überkommene Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen zu beschränken oder ganz fortfallen zu lassen, genauso, wie es ihr möglich sein muß, neue Aufgaben zu übernehmen. Das rechtfertigt es aber unseres Erachtens nicht, auf eine Festlegung der Aufgaben im Postverfassungsrecht ganz zu verzichten ¹⁾. Die Bestimmung des Leistungsprogrammes der Post ist - worauf schon mehrfach hingewiesen wurde - als Angelegenheit der politischen Instanzen anzusehen; es wäre daher im Sinne eines eindeutigen Auftrages an die Betriebsleitung erforderlich gewesen, die Aufgaben der Post zu erfassen und im Postverfassungsrecht zu enumerieren. Die Aufgabenstellung hätte dabei keineswegs statisch aufgefaßt werden müssen, sondern hätte für Änderungen durchaus offen sein können, indem man zunächst den Katalog derzeit bestehender Aufgaben genannt und dann eine Generalklausel eingefügt hätte, welche einerseits die Einschränkung oder den Fortfall und andererseits die Übernahme neuer Dienstleistungen für zulässig erklärt. Vorschläge für die Einschränkung, den Fortfall oder die Übernahme von Aufgaben könnten und sollten dann durchaus von der Betriebsleitung kommen ²⁾, die Entscheidungen über derartige Veränderungen des Leistungsangebots müßten aber den politischen Instanzen vorbehalten bleiben ³⁾. Statt dessen sieht der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vor, ähnlich wie auch schon das Postverwaltungsgesetz, daß die Entscheidung über die Übernahme neuer sowie die Änderung oder Aufhebung bestehender Dienste bei der sekundären Betriebsleitung liegen soll ⁴⁾. Angesichts der vorgesehenen Regelungen des Postverfassungs-

¹⁾ Ähnlich OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 225.

²⁾ Vgl. etwa OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 221; derselbe, Eigenwirtschaftliche Wegenetze? - Kritische Anmerkungen zum Wegekostenbericht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970), Tübingen 1970, S. 158 (im folgenden zitiert als: Wegenetze).

³⁾ Vgl. dazu unter juristischem Aspekt: RUPP, H.H., a.a.O., S. 55 ff.

⁴⁾ Vgl. § 17 Abs. 2 Nr. 8 PostVerfGE und § 12 Abs. 1 Nr. 5 PostVwG. Gegenüber dem PostVwG ist im PostVerfGE eine Änderung insofern vorgesehen, als bisher dem Postminister ohne weiteres die Möglichkeit zur Korrektur von Verwaltungsratsbeschlüssen möglich war, während künftig der Aufsichtsrat auf Grund von Vorlagen des - vom zuständigen Minister weitgehend unabhängigen - Vorstands entscheiden soll.

gesetzes ergibt sich jedoch gegenüber dem Postverwaltungsgesetz, "daß im Gegensatz zum bisherigen Recht nunmehr die Entscheidung über die Aufnahme neuer [und die Einschränkung sowie die Aufhebung bestehender] Postdienste fast gänzlich der parlamentarischen Verantwortung und dem Einflußbereich des zuständigen Ministers bzw. der Bundesregierung entzogen und der Post zur eigenen Disposition übertragen ist" ¹⁾. Die Zuordnung der Befugnis zur Entscheidung über die Ausweitung bzw. Einengung des Leistungsprogramms hat allerdings keinen Einfluß auf die Möglichkeiten einer präzisen Bestimmung dieses Programms. Es erschien uns aber erforderlich, unter dem Aspekt der speziellen Lebensbedingungen ²⁾ öffentlicher Betriebe darauf hinzuweisen, wo diese Befugnis zweckmäßigerweise angesiedelt sein sollte.

Das Leistungsprogramm der Bundespost, das - wie gezeigt wurde - bezüglich der einzelnen Dienstleistungen ausreichend konkretisierbar ist, muß aber nicht nur Auskunft über diese Leistungen, sondern auch Angaben über deren Verhältnis zueinander enthalten, zumindest dann, wenn zwischen ihnen, wie dies teilweise der Fall ist, substitutive bzw. konkurrierende Beziehungen bestehen. Dies gilt etwa allgemein für den Brief- und den Fernsprechverkehr oder für den Brief- und den Drucksachenverkehr; zwischen diesen Leistungen bestehen allerdings Unterschiede insofern, als einerseits die Nachrichtenübermittlung körperlich (Brief) bzw. nicht-körperlich (Fernsprechdienst) erfolgt und andererseits Unterschiede in der Behandlung, insbesondere in der Schnelligkeit der Beförderung bestehen (gegebenenfalls schnellere Beförderung von Briefen als von Drucksachen). Das Postverwaltungsgesetz sieht für das Verhältnis der einzelnen Dienstleistungen zueinander nur vor, daß "die Entwicklung der verschiedenen Nachrichtenzweige innerhalb der Deutschen Bundespost miteinander in Einklang zu bringen" ³⁾ ist. Nach welchen Kriterien

¹⁾ RUPP, H.H., a.a.O., S. 60.

²⁾ Zum Begriff und zu den Faktoren der Lebensbedingungen (dort aber bezogen auf industrielle Unternehmungen) vgl. OETTLE, K., Finanzpolitik, a.a.O., S. 52 ff. und S. 129 ff.

³⁾ § 2 Abs. 2 Satz 2 PostVwG; siehe auch Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 2, S. 10. Der PostVerfGE verzichtet demgegenüber auf ein derartiges ausdrückliches Postulat.

dies erfolgen soll, wird jedoch nicht angegeben. Es ist daher der Betriebsleitung überlassen, wie diese Entwicklung gesteuert bzw. ob sie überhaupt gesteuert werden soll. In Gesprächen mit Angehörigen der Bundespost konnten wir den Eindruck gewinnen, daß das primäre Kriterium für eine solche "Steuerung" die Nachfrage nach den einzelnen Dienstleistungen ist, daß man aber gleichzeitig versucht, das finanz- bzw. kostenwirtschaftliche Ergebnis der einzelnen (Teil-) Dienstzweige als Maßstab für den Ausbau der Verkehrseinrichtungen heranzuziehen. Das muß allerdings angesichts der Tatsache, daß die Post- und Fernmeldegebühren wenigstens zum Teil "politische Preise" ¹⁾ und daher kein Ausdruck der wirklichen Nachfrage sind, unbefriedigend bleiben. Das gegenseitige Verhältnis der Dienstleistungen ist daher angesichts der fehlenden Vorgabe von Kriterien und angesichts des Versagens finanzwirtschaftlicher Kriterien für die Steuerung der Entwicklung nicht genügend bestimmt. Es mag sein, daß aus diesem Grund auch aus Kreisen der Bundespost die Forderung nach kostengerechten Entgelten für einzelne Dienstleistungen erhoben wird; sieht man doch in kostengerechten Gebühren vielfach die Garantie für eine optimale Aufgabenerfüllung ²⁾.

Die Bestimmung der Leistungsmengen, die in den einzelnen Leistungsbereichen zur Verfügung gestellt werden sollen, bereitet formal keine Schwierigkeiten, da sie in eindeutigen Einheiten (z.B. Stück, Gesprächseinheiten) ³⁾ darstellbar sind. Die Festlegung einer von vornherein begrenzten Zahl der angebotenen Leistungen ist jedoch nicht möglich und wäre auch wenig sinnvoll, da diese vielfach ohne oder nur in geringem Bezug zur Nachfrage stehen würde. Die Nachfrage nach Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens ist aber primär von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängig ⁴⁾, so daß die

1) Vgl. dazu Punkt B. I. 1. a) dieser Arbeit (insbes. S. 48 ff.).

2) Zur Kritik daran vgl. etwa OETTLE, K., Grundirrtümer moderner Verkehrspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 47. Jg. (1967), S. 557 ff. sowie andere Veröffentlichungen dieses Autors.

3) Vgl. beispielsweise die Angaben über die Verkehrsentwicklung in den einzelnen Leistungsbereichen im Geschäftsbericht 1970 der DBP, S. 46 ff.

4) Vgl. dazu Punkt A. II. dieser Arbeit (insbes. S. 23 ff.).

Betriebsleitung "die potentiellen Abnehmer und ihre Nachfragewünsche im Zeitablauf ermitteln und überdies eine Reservemenge planen [muß], damit in jedem Falle die möglicherweise auftretende Nachfrage befriedigt werden kann" ¹⁾; die Bestimmung der Leistungsmenge ist daher vor allem als ein Problem der Marktforschung zu sehen ²⁾. Aus dieser Bestimmung der Leistungsmengen ergeben sich auch die notwendigen (quantitativen) Produktions- und Verteilungskapazitäten, die bei der Bundespost etwa in der Zahl der erforderlichen Post- und Fernmeldeämter und ihrer sachlichen und personellen Ausstattung oder in ähnlichen Größen ausgedrückt werden können; bei der Dimensionierung dieser Kapazitäten kann sich die Post allerdings nicht an durchschnittlichen Nachfragemengen orientieren, sondern muß tägliche, wöchentliche und saisonale Verkehrsspitzen berücksichtigen. Da es sich dabei aber letztlich um die Verteilung des Leistungsangebotes innerhalb der Leistungsperiode handelt, wird darauf erst nach der Behandlung der Leistungsqualitäten eingegangen.

Die Festlegung von Leistungsqualitäten erfolgt bei der Bundespost durch die Bestimmung von Mindestnormen beispielsweise für die Schnelligkeit und Sicherheit der Betriebsabwicklung bzw. der Postbeförderung oder die zulässige Störanfälligkeit im Fernsprechwesen, also in Größen, die technisch definiert sind ³⁾. Eine genaue Festlegung der "Betriebsgüte" ⁴⁾ einzelner Leistungen erscheint dagegen angesichts des Massenverkehrs bei der Bundespost und angesichts der Schwierigkeiten, die menschliche Arbeitsleistung, die das Wesen der Dienstleistung bestimmt, eindeutig durch technische Maßgrößen zu erfassen, als nicht realisierbar. Da aber Mindestnormen festgesetzt werden können,

¹⁾ WITTE, E./HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 92. Zum Problem des Auftretens unvorhergesehener und auch unvorhersehbarer Verkehrsspitzen vgl. etwa GÖÖCK, R., a.a.O. S. 50 f.

²⁾ Zu den Versuchen der DBP, den Verkehrsbedarf zu prognostizieren, vgl. etwa GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 316 ff.

³⁾ Vgl. THELEN, P./KOCH, G./LUXEM, E., a.a.O., S. 86 ff.

⁴⁾ STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 130.

läßt sich aus den Leistungsqualitäten die für erforderlich gehaltene qualitative Kapazität ableiten ^{1) 2)}.

Die relevante Leistungsperiode ist bei der Bundespost das Geschäftsjahr; auf sie bezogen werden die Leistungsmengen der einzelnen Dienste üblicherweise ausgedrückt. Von erheblicher Bedeutung ist aber auch die Verteilung des Leistungsangebots innerhalb dieser Periode. Die "Dienstbereitschaft" ³⁾ der Bundespost muß sich über die gesamte Periode erstrecken; wie gezeigt wurde, müssen dabei tägliche, wöchentliche und saisonale Verkehrsspitzen in Betracht gezogen werden. Das führt angesichts der fehlenden Speicherkapazität von Dienstleistungen dazu, daß außerhalb des Spitzenverkehrs die Kapazitäten nur teilweise ausgenützt werden, daß sich also eine "ungünstige Relation von Nutzkosten und Leerkosten, oder, absatzwirtschaftlich gesehen von Nutzleistungen und Bereithaltungsleistungen" ⁴⁾ ergeben kann. Diese "produktions-technisch-betriebsökonomische Eigentümlichkeit des Verkehrs" ⁵⁾ gilt damit auch für die Bundespost. Trotz des Erfordernisses der Vorhaltung von Reservekapazitäten für Verkehrsspitzen ist es allerdings nicht möglich, die Kapazitäten an extremen Verkehrsspitzen auszurichten, wie sie etwa im Weihnachtsverkehr bestehen. Hier versucht man der Überbeanspruchung der vorhandenen Kapazitäten durch Bedarfslenkung bzw. Bedarfszurückdrängung zu begegnen, indem beispielsweise in der Zeit vor Weihnachten die Annahme von Drucksachen zur Beförderung abgelehnt wird. Ein anderes Mittel zur gleichmäßigeren Ausnutzung der Kapazitäten würde etwa in einem "Tarifsplitting" bestehen, das - beispielsweise im Briefverkehr - gegebenenfalls dazu führen könnte,

1) Zum Begriff der qualitativen Kapazität vgl. GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 76 ff. sowie HEINEN, E., Kostenlehre, a.a.O., S. 289 ff.

2) Als "Leistungsqualität" ließe sich etwa auch die Zusammensetzung des Leistungsprogramms oder die Verteilung der Leistungsmengen innerhalb der Leistungsperiode verstehen. Wir haben den Begriff der Leistungsqualität jedoch bewußt eng aufgefaßt und behandeln die anderen Komponenten gesondert.

3) Siehe dazu OETTLE, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 16 ff.

4) OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 55 (im Original zum Teil kursiv gedruckt); vgl. dazu auch S. 189 ff. dieser Arbeit.

5) OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 55.

daß dringliche Sendungen mit höheren Postgebühren belastet und schneller befördert, während weniger dringliche Sendungen zu niedrigeren Gebühren und langsamer befördert würden ¹⁾; die weniger dringlichen Sendungen könnten dann zunächst gesammelt und kontinuierlich bearbeitet werden, so daß vor allem die Tagesverkehrsspitzen mit ihren hohen Anforderungen an das Personal und an die technischen Einrichtungen zumindest teilweise abgebaut werden könnten. Derartige Versuche zur gleichmäßigeren Verteilung der Verkehrsmengen innerhalb der Leistungsperiode mit Hilfe der Preisdifferenzierung, die in modifizierter Form auch für den Abbau saisonaler Spitzen herangezogen werden könnten, sind bei der Bundespost unseres Wissens allerdings noch nicht angestellt worden ²⁾.

Die Bewältigung der Verkehrsnachfrage innerhalb einer Leistungsperiode hängt allerdings nicht nur von den zunächst vorhandenen quantitativen und qualitativen Kapazitäten, sondern auch von Kapazitäten ab, die während der Leistungsperiode neu in Betrieb genommen werden. Da sich die Entwicklung der Nachfrage mittelfristig relativ zuverlässig abschätzen läßt, stellt die Bundespost mehrjährige Investitionspläne auf, die allerdings jeweils nur für das laufende Jahr verbindlich sind ³⁾. Angesichts der bei großen Projekten sehr langen Planungs- und Erstellungsdauer bedeutet dies für die Bundespost und auch für ihre Lieferanten, insbesondere für die Fernmeldeindustrie, daß bei der Durchsetzung von Anforderungen zur Konjunkturdämpfung ⁴⁾, die an die Post gestellt werden, vorgesehene Investitionsprogramme nicht oder nur teilweise realisiert werden können, und

¹⁾ Damit ist nicht die Unterscheidung zwischen Eilbriefen und "Normal"-Briefen gemeint, zwischen denen zudem bezüglich der eigentlichen Beförderung keine Unterschiede bestehen, sondern nur bezüglich der Zustellung, sobald sie an den Bestimmungsort gelangt sind.

²⁾ Die britische Post hat demgegenüber derartige Versuche unternommen; siehe o.V., Fortschritte beim britischen Zwei-Stufen-Postdienst, in: ZPF, 20. Jg. (1968), nach S. 894.

³⁾ Auch dann ist allerdings nicht auszuschließen, daß auf Grund konjunkturpolitischer Steuerungsmaßnahmen Kürzungen erforderlich werden oder Ausweitungen vorgenommen werden sollen.

⁴⁾ Soweit die Bundespost für Zwecke der Konjunkturbelebung in Anspruch genommen wird, führt dies dazu, daß für künftige Jahre geplante Investitionsmaßnahmen vorgezogen werden können und daß für künftige Perioden vergrößerte Möglichkeiten der Bedarfsdeckung bestehen.

daß deshalb die Nachfrage nach Verkehrsleistungen in kommenden Leistungsperioden nicht in der gewünschten Weise befriedigt werden kann. Eine derartige antizyklische Steuerung der Investitionen im Post- und Fernmeldewesen erscheint daher im Hinblick auf die möglichen negativen Auswirkungen in späteren Leistungsperioden als nur sehr begrenzt möglich ¹⁾.

Die Verteilung des Angebots im Bedienungsgebiet ist das letzte wichtige Merkmal, das innerhalb der Darbietungsziele festzulegen ist. Als Bedienungsgebiet der Bundespost ist in diesem Zusammenhang in erster Linie das Territorium der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ²⁾. Angesichts der auch für die Deutsche Bundespost geltenden Betriebspflicht ³⁾ ist sie gehalten, ihre Leistungen überall innerhalb dieses Gebietes zu erbringen, und zwar ohne Rücksicht darauf, daß es sich dabei vielfach gerade im Flächenverkehr um Dienstleistungen handelt, deren Erträge die für sie entstehenden Aufwendungen nicht decken. Wenn die Leistungen auch nicht überall in der gleichen Güte erbracht werden, so kann doch durch eine nicht allzusehr diskriminierende Verteilung des Angebots allgemein staatspolitischen und raumwirtschaftspolitischen Anforderungen Rechnung getragen werden ⁴⁾. Es ist allerdings zu konstatieren, daß bei der Bundespost die Neigung besteht, sich raumordnungspolitischen Aufgaben nur zögernd zu stellen ⁵⁾. Das ist angesichts der erhöhten Aufwendungen beziehungsweise der verminderten Erträge, die mit der Verwirklichung raumordnungspolitischer Maßnahmen vielfach verbunden sind, und angesichts der angespannten Finanzlage der Bundespost nicht verwunderlich, kann aber schwerwiegende Auswirkungen auf die Realisierbarkeit raumordnungspolitischer

¹⁾ Vgl. dazu auch SCHWEDES, H., a.a.O., S. 69 ff. sowie GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT E.V., Die Investitionen der öffentlichen Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik, in: DÖW, 15. Jg. (1966), S. 111 ff.

²⁾ Vgl. dazu auch Punkt A. I. 2. dieser Arbeit (S. 7 f.).

³⁾ Siehe dazu im einzelnen Punkt C. II. 1. dieser Arbeit (S. 163 ff.).

⁴⁾ Vgl. etwa THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 226 ff. Siehe dazu auch INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER REGENSBURG, Jahresbericht 1965, S. 54. Vorschläge für eine (weitere) Verschlechterung der Postbedienung "auf dem Lande" finden sich etwa im Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 14 und passim.

⁵⁾ Vgl. GRÄBER, A.J., Aktuelle Fragen der Raumordnung, a.a.O., S. 81 ff.

Programme der verschiedenen Gebietskörperschaften haben, da der Post- und Fernmeldeverkehr für die wirtschaftliche Integration und Entwicklungsfähigkeit eines Raumes eine unabdingbare Voraussetzung darstellt ¹⁾. Wenn also die Lebensfähigkeit insbesondere abgelegener Räume unter anderem vom ausreichenden Vorhandensein der Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens stark abhängig sein kann, erscheint es erforderlich, daß die von der Bundespost zu verfolgenden raumordnungspolitischen Ziele ausreichend konkretisiert vorgegeben werden.

(bb) Bedarfslenkungsziele

Neben Bedarfsdeckungszielen, welche die Befriedigung eines vorhandenen Bedarfs sicherstellen sollen, sind für viele öffentliche Betriebe auch Bedarfslenkungsziele bedeutsam. Das gilt auch für die Bundespost, bei der partiell Bedarfslenkungsziele in Form von Reglementierungszielen ²⁾ gegeben sind, und zwar insoweit als Kapazitätsengpässe überwunden und damit Kostensenkungsmöglichkeiten realisiert werden sollen; davon war bereits bei der Behandlung der Bedarfsdeckungsziele die Rede. Besondere Bedeutung kommt dagegen den Bedarfslenkungszielen in ihrer Ausprägung als Beeinflussungsziele ³⁾ zu, mit deren Hilfe die Abnahme von einzelnen Leistungen des Post- und Fernmeldewesens gesteuert werden soll. Diese Beeinflussungsziele müssen, damit sie praktikabel sind, ähnlich wie die Bedarfsdeckungsziele nach verschiedenen Merkmalen konkretisiert sein; sie müssen außerdem, da sie zu einer Beeinflussung der Kapazitätsauslastung führen, mit den Bedarfsdeckungszielen abgestimmt werden.

Beeinflussungsziele können im Dienst verkehrspolitischer, allgemein staatspolitischer, raumordnungspolitischer, sozial- und kulturpolitischer Anforderungen verschiedener Interessenten stehen. Da sich die Aufgaben, die mit den Beeinflussungszielen verfolgt werden, mit der Zeit ändern und gegebenenfalls

¹⁾ Vgl. JOCHIMSEN, R., a.a.O., S. 103 ff.; TUCHTFELDT, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, a.a.O., S. 143.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 254.

³⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 255.

ihre ursprüngliche Bedeutung verlieren bzw. neue Bedeutung gewinnen können, ist auch bei den mit Hilfe von Bedarfslenkungszielen verfolgten Aufgaben ebenso wie bei den mit Hilfe von Bedarfsdeckungszielen verfolgten immer wieder zu prüfen, inwieweit diese Aufgaben noch relevant sind oder inwieweit Korrekturen vorgenommen werden sollten.

Bedarfslenkungsziele in Form von Beeinflussungszielen lassen sich bei der Deutschen Bundespost zur Zeit insbesondere in folgenden Bereichen feststellen: im Postreisedienst, im Postzeitungsdienst und im Paketdienst. Im Postreisedienst stehen sie im Dienstverkehrs-, sozial- und raumordnungspolitischen Interessen und sollen insbesondere den Verkehrszugang und die Verkehrsbedienung abgelegener Räume sicherstellen; auch binnenwirtschaftliche Konsolidierungs- und Entwicklungshilfe ist hier bedeutsam ¹⁾. Im Postzeitungsdienst sollen sie bei der Realisierung allgemein staatspolitischer Anforderungen eingesetzt werden; hier stand ursprünglich die Informationsmöglichkeit der einzelnen Bürger insbesondere über politische Ereignisse im Vordergrund ²⁾. Der Postzeitungsdienst hat allerdings in der Vergangenheit eine Ausweitung erfahren, die dazu geführt hat, daß keineswegs mehr ausschließlich Zeitungen und Zeitschriften politischen Inhalts über die Post vertrieben werden; nicht politische Veröffentlichungen haben im Gegenteil mehr und mehr Eingang in den Postzeitungsdienst gefunden, und stellen heute den überwiegenden Anteil dieses Dienstes. Angesichts der nicht kostendeckenden Gebühren im Postzeitungsdienst führt dies zu einer Erhöhung der Kostenunterdeckungen dieses Teildienstzweiges. Im Gutachten der Sachverständigen-Kommission von 1965 findet sich daher nicht zu Unrecht, wenn auch etwas überspitzt, die Aussage: "Es kann nicht die Aufgabe der Post sein, die Verteilung von Illustrierten und anderen Unterhaltungsblättern durch Gebühren zu fördern, die noch nicht einmal die variablen Kosten decken" ³⁾. Eine Überprüfung der Beeinflussungsziele im

¹⁾ Vgl. LARBIG, P., a.a.O., S. 223 ff., insbes. S. 224, sowie OETTL, K., Bedrängnis, a.a.O., S. 209 ff.

²⁾ Vgl. ORTH, S., a.a.O., S. 34 ff.; Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 36 ff.

³⁾ Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 36.

Postzeitungsdienst erscheint daher dringend erforderlich zu sein. Im Paketdienst sollen Bedarfslenkungsziele die Versorgung insbesondere des flachen Landes mit benötigten Gütern sicherstellen, indem durch niedrige Paketgebühren die Bestellung bzw. der Versand von Gütern ermöglicht wird ¹⁾; auch hier scheint uns allerdings eine Überprüfung und - soweit durchsetzbar - Korrektur der verfolgten Ziele erforderlich zu sein. - Es ist bereits angeklingen, daß ein Charakteristikum der von der Post mit Hilfe von Beeinflussungszielen verfolgten Aufgaben das Vorliegen nicht kostendeckender Gebühren ist. Beeinflussungsziele werden also unter anderem mit Hilfe gebührenpolitischer Maßnahmen zu verwirklichen gesucht; sie sind also mit Be- und Entlastungszielen gekoppelt.

(cc) Be- und Entlastungsziele

Be- und Entlastungsziele der Bundespost verlangen, daß die Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens gegen Gebühren abgegeben werden, welche die für sie entstehenden Aufwendungen entweder decken bzw. überdecken oder aber nur teilweise decken sollen ²⁾; sie orientieren sich insbesondere an gesellschafts-, wirtschafts- oder sozialpolitischen Überlegungen. Sie geben an, wer die Kosten der Leistungsdarbietung und eventuell darüber hinausgehende Beträge aufzubringen hat, wobei in die Kosten der Leistungsdarbietung auch die Investitionskosten für die Erweiterung der Kapazitäten einzubeziehen sind. Be- und Entlastungsziele wirken sich daher auf die Gebührenhöhe für einzelne Dienstleistungen aus.

Be- und Entlastungsziele sind bei der Gebührenpolitik der Post verschiedentlich wirksam. Bei der Behandlung der Anforderungen des Bundes als Eigentümer an die Bundespost war die Rede davon gewesen, daß die Gebühren des Post- und Fernmeldewesens vielfach als "politische Preise" anzusehen sind, daß sich ihre Höhe also unter anderem an politischen Überlegungen orientiert ³⁾.

¹⁾ Vgl. ORTH, S., a.a.O., S. 50 f.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Zielsetzungen a.a.O., S. 255.

³⁾ Vgl. dazu Punkt B. I. 1. a) dieser Arbeit (S. 47 ff.).

Be- und Entlastungsziele führen zunächst einmal dazu, daß in einzelnen Bereichen kostenüberdeckende Gebühren verlangt werden, während in anderen Bereichen die Gebühren so festgesetzt sind, daß eine Kostenunterdeckung von vornherein vorgesehen ist; als Beispiele für Bereiche mit kostenüberdeckenden Gebühren seien der Fernsprechdienst, für Bereiche mit kostenunterdeckenden Gebühren der Postreisedienst, der Paketdienst und der Postzeitungsdienst genannt. Des weiteren führen Belastungsziele dazu, daß innerhalb einzelner Bereiche für unterschiedliche Transportentfernungen gleiche Gebühren erhoben werden, obwohl die Beförderungskosten keineswegs entfernungsunabhängig sind; das führt dann dazu, daß bei kurzen Entfernungen bzw. in Ballungsgebieten die Gebühren die Kosten überdecken können, während bei großen Entfernungen bzw. in dünn besiedelten Gebieten die Kosten nicht gedeckt werden. Insgesamt soll sich für solche Bereiche aber eine Kostendeckung ergeben, wie dies etwa im Briefdienst der Fall ist, bei dem eine Differenzierung der Gebühren insbesondere nach dem Gewicht, nicht aber nach der Transportentfernung besteht.

Be- und Entlastungsziele bauen also vielfach auf Subventionierungsvorgängen auf ¹⁾ ²⁾, wobei es sich nicht nur um interne Subventionierungen, sondern auch um externe Subventionierungen handeln kann. Die Bundespost ist auf Grund des für sie gültigen Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips auf die interne Subventionierung verwiesen ³⁾, die bei ihr zwischen verschiedenen Bereichen (z.B. zwischen Fernmeldedienst und Postzeitungsdienst) und innerhalb einzelner Bereiche (z.B. im Briefdienst) vorgenommen wird. Diese Formen der internen

1) Zum Begriff und zu den Auswirkungen von Subventionen vgl. allgemein: BERTHOLD, U., Zur Theorie der Subventionen, Bern - Stuttgart 1967, S. 11 ff.; GUNDLACH, H.-J., Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin - Frankfurt/M. 1965, S. 2 ff.; SIEBER, L., Subventionen, Ludwigsburg 1971, S. 28 ff.

2) Belastungsziele sind allerdings nur dann mit (internen) Subventionierungen verknüpft, wenn die kostenüberdeckenden Gebühren in einzelnen Bereichen deswegen so hoch angesetzt wurden, weil mit ihrer Hilfe andere Bereiche gestützt werden sollen. Werden aus Gründen der Gewinnerzielung kostenüberdeckende Gebühren festgesetzt, so ist damit selbstverständlich kein Subventionierungsvorgang verbunden.

3) Vgl. § 15 Abs. 1 PostVwG.

Subventionierung sind - wie wir bereits früher gesehen haben - keineswegs unumstritten. Das beruht darauf, daß dieser "kalkulatorische Ausgleich" oder diese "Mischkalkulation" bei öffentlichen Betrieben als besteuierungsähnlicher Vorgang anzusehen ist, welcher der politischen Rechtfertigung bedarf ¹⁾. Wir können die Argumente für und gegen die interne Subventionierung hier jedoch nicht im einzelnen verfolgen ²⁾. Es ist allerdings festzuhalten, daß gegen die interne Subventionierung im Post- und Fernmeldewesen insbesondere der Tatbestand spricht, daß - sofern Gesamtaufwands- bzw. Gesamtkostendeckung erreicht wird - diese Umverteilungs- und Finanzierungsvorgänge weitgehend unbemerkt und auch unkontrolliert ablaufen, und man sich keine Rechenschaft darüber geben muß, ob die mit der internen Subventionierung verfolgten Zwecke tatsächlich realisiert werden, und inwieweit sie überhaupt noch von Bedeutung sind. Für die interne Subventionierung spricht dagegen vor allem, daß sie einen sozial- oder raumordnungspolitischen Lastenausgleich ermöglicht, daß mit ihrer Hilfe also bestimmte, politisch festgesetzte bzw. festzusetzende Zwecke verfolgt werden können. Es erscheint daher nicht ohne weiteres gerechtfertigt, von dem Grundsatz der Gesamtkostendeckung ab- und zu dem Grundsatz der Einzelkostendeckung überzugehen, wie dies im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vorgesehen ist, denn damit begibt man sich der Möglichkeit elastischer Preispolitik und der Verfolgung politischer Zwecke mit Hilfe der Gebührenfestsetzung. Die interne Subventionierung innerhalb einzelner Bereiche (z.B. im Briefdienst) könnte ohnehin nur mit unverhältnismäßig großem Verwaltungsaufwand - und auch dann nur unvollständig - abgebaut werden.

¹⁾ Vgl. dazu FLUME, W., Stabile Postgebühren zu Lasten des Haushalts?, in: HB Nr. 221 vom 16.11.1964; THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 223; derselbe, Vorlage, a.a.O., S. 15.

²⁾ Vgl. dazu im einzelnen: THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 219 ff.; WEGMANN, G., a.a.O., S. 196 ff., insbes. S. 198 ff.

Be- und Entlastungsziele können aber auch - wie bereits erwähnt - mit Hilfe externer Subventionierungen verfolgt werden. Die Möglichkeit, vom Bund einen Ausgleich für Aufwands- bzw. Kostenunterdeckungen in Anspruch zu nehmen, besteht bei der Bundespost de jure bisher noch nicht, soll ihr aber künftig eingeräumt werden ¹⁾. Die finanziellen Auswirkungen der sogenannten politischen (betriebsfremden) Lasten sollen danach nicht mehr ausschließlich von der Post, genauer von den Postkunden, getragen werden, sondern vom Bund aus allgemeinen Haushaltsmitteln, wobei dies entweder durch die Belassung von Ablieferungsbeträgen oder durch Abgeltungszahlungen erfolgen kann. Der Vorteil externer Subventionierung wird vor allem darin gesehen, daß dieses Verfahren "gerechter" ist als die interne Subventionierung, da nicht nur die Kunden des Betriebes für den Ausgleich von Unterdeckungen herangezogen werden, sondern auch die Allgemeinheit der Steuerzahler; außerdem sieht man es als vorteilhaft an, daß sich die politischen Instanzen darüber Rechenschaft ablegen müssen, ob die mit Hilfe von Be- und Entlastungszielen verfolgten Zwecke tatsächlich so bedeutsam sind, daß ihre Verfolgung und Deckung aus allgemeinen Mitteln erforderlich ist ²⁾. Insofern vermag die Einführung der externen Subventionierung - sofern sie konsequent durchgeführt wird - ohne Zweifel eine gründlichere Durchdringung der Probleme zu bewirken. Eine Gefahr liegt unseres Erachtens aber in der externen Subventionierung, die lediglich auf der Abgeltung sogenannter politischer Lasten aufbaut. Es wird ein Gegensatz zwischen den Zielen des Betriebes "an sich" und seinen öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben konstruiert ³⁾, und es werden nur die Aufwands- und Kostenunterdeckungen ersetzt, die auf Grund der - konstruierten - politischen Lasten entstehen. Dabei wird aber übersehen, daß die gesamte Tätigkeit eines öffentlichen Betriebes, hier der Deutschen Bundespost, auf politischem Entschluß beruht ⁴⁾. Eine sachgerechte Lösung der externen Subventionierung

¹⁾ De facto erhielt die Bundespost auch in der Vergangenheit schon einen gewissen Ausgleich; vgl. dazu Punkt A. II. dieser Arbeit (insbes. S. 24 ff.).

²⁾ So etwa WEGMANN, G., a.a.O., S. 208 ff.

³⁾ Vgl. THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 225; derselbe Vorlage, a.a.O., S. 12 ff.

⁴⁾ Vgl. dazu auch Punkt B. I. 1. a) dieser Arbeit (insbes. S. 50 f.).

müßte daher nicht von den in Verfolgung der sogenannten politischen Aufgaben entstehenden Aufwands- bzw. Kostenunterdeckungen ausgehen, sondern von den gesamten Unterdeckungen eines Geschäftsjahres. Dabei dürften allerdings nicht die tatsächlichen Unterdeckungen als Basis der Abgeltung angesehen werden, da dies die Post zu unwirtschaftlicher Betriebsführung verleiten könnte. "Die Höhe der Kosten sagt nichts darüber aus, inwieweit die betreffende Leistung unter rationalem Einsatz der Mittel erstellt wurde. Man wird also, um rationalen Mitteleinsatz zu erzwingen, allenfalls 'Normalkosten' oder 'Durchschnittskosten' ersetzen dürfen" ¹⁾. Auch hier ist also noch ein Aushandeln von Erstattungsbeträgen möglich und erforderlich, aber es würde sich um Beträge handeln, welche die Lebensfähigkeit der Bundespost insgesamt sicherstellen könnten. Auseinandersetzungen darüber, was als politische Last anzusehen ist, wenn die Bundespost im Einzelfall eine Ausgleichszahlung in Anspruch nehmen will, wären dann nicht mehr erforderlich.

(2) Sicherungsziele

Sicherungsziele öffentlicher Betriebe erstrecken sich "auf die Behandlung der leistungswirtschaftlichen Risiken oder auf die finanzwirtschaftliche Vorsorge für die künftige Aufgabenerfüllung" ²⁾; man kann dementsprechend leistungswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Sicherungsziele unterscheiden.

Leistungswirtschaftliche Sicherungsziele dienen der Erfüllung von Leistungsaufgaben, indem Bedarfsdeckungsrisiken so weit wie möglich ausgeschaltet werden sollen; Bedarfsdeckungsrisiken "bestehen darin, daß sich Investitionen als nicht bedarfsgerecht erweisen. Unter unzureichenden quantitativen und qualitativen Kapazitäten leidet die Erfüllung der Leistungsziele" ³⁾. Diese Risiken können demnach entweder Quantitäts- oder Qualitätsrisiken sein; sie manifestieren sich in unzureichenden Kapazitäten sowie in der Nicht-

¹⁾ THIEMEYER, Th., Vorlage, a.a.O., S. 14.

²⁾ OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 253; vgl. dazu auch HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 113 ff.

³⁾ OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 255.

erreichung bestimmter Qualitätsnormen. Leistungswirtschaftliche Sicherungsziele, die mit Bedarfsdeckungs- und Bedarfslenkungszielen abgestimmt werden müssen, sollen daher die Bereithaltung der erforderlichen quantitativen und qualitativen Kapazitäten gewährleisten.

Solche leistungswirtschaftlichen Sicherungsziele sind auch für die Deutsche Bundespost bedeutsam. Bei der Behandlung der Bedarfsdeckungs- und der Bedarfslenkungsziele dieses Betriebes waren wir schon auf die Bedeutung des Vorhandenseins ausreichender quantitativer und qualitativer Kapazitäten eingegangen, so daß wir uns hier kurz fassen können. Die Bundespost ist bestrebt, die Verkehrsentwicklung künftiger Jahre vorauszuschätzen, also insbesondere die Leistungsmengen und die Leistungsqualitäten zu erfassen und die danach erforderlichen Investitionen zu realisieren, damit die Befriedigung der Verkehrsnachfrage sichergestellt werden kann ¹⁾. Hindernisse bei der Verwirklichung geplanter Investitionen stellen allerdings, neben Kapazitätsengpässen insbesondere der Fernmeldeindustrie ²⁾, die finanziellen Schwierigkeiten der Post dar.

Finanzwirtschaftliche Sicherungsziele dienen in der öffentlichen Wirtschaft und auch bei der Deutschen Bundespost nicht in erster Linie der Sicherung der Liquidität ³⁾; Liquiditätsschwierigkeiten gefährden den Fortbestand des Betriebes nicht, da letztlich ein Rückgriff auf die Eigentümerkörperschaft möglich ist ⁴⁾. "Viel gewichtiger als die Frage der Liquiditätsvorsorge ist [daher] die Frage, inwieweit heute Beschränkungen in der Erfüllung von Leistungs- und Beeinflussungszielen oder Anspannungen der . . . Gebührenkraft in Kauf genommen werden sollen, damit für die spätere Erfüllung bestehender und

¹⁾ Vgl. dazu vor allem GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 316 ff.

²⁾ Vgl. unsere Ausführungen auf S. 100 ff. dieser Arbeit.

³⁾ Vgl. etwa STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 163; siehe auch OETTLE, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 255. Zu den finanzwirtschaftlichen Sicherungszielen privater Unternehmungen vgl. etwa HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 115 ff.

⁴⁾ Vgl. z.B. BELZ, K., Die Finanzierung der Investitionen bei der DBP im Vergleich zur Industrie, in: ZPF, 12. Jg. (1960), S. 360. FRIEDMANN, B., Ergänzende Kriterien, a.a.O., S. 81 ff.; OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 27 f.; OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Finanzierungsthese, a.a.O., S. 77 ff.

zusätzlicher . . . Leistungs- und Beeinflussungsaufgaben von der finanzwirtschaftlichen Seite her vorgesorgt werden kann" ¹⁾. Die Möglichkeiten der Erfüllung dieser Aufgaben hängen - wie gezeigt wurde - vom Vorhandensein bzw. von der Erstellung der benötigten quantitativen und qualitativen Kapazitäten ab, also von einem entsprechenden Investitionsvolumen. Dieses kann aber nur realisiert werden, wenn die entsprechenden Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen. Finanzwirtschaftliche Sicherungsziele führen daher "häufig zu dem Belastungsziel, . . . Kosten deckende oder überdeckende Leistungsentgelte zu fordern" ²⁾. Ein derartiges Belastungsziel besteht, wie wir gesehen haben, derzeit für die Bundespost insgesamt, die nach den Vorschriften des Postverwaltungsgesetzes Gesamtkostendeckung erzielen soll; nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes sollen dagegen die Entgelte jedes einzelnen Dienstes möglichst kostenüberdeckend sein und damit die Erwirtschaftung von Selbstfinanzierungsbeiträgen sicherstellen ³⁾. Soweit die Bundespost das für erforderlich gehaltene Eigenkapital nicht selbst erwirtschaften kann, soll sie künftig Anspruch darauf haben, daß ihr die Ablieferungsbeträge belassen werden ⁴⁾, und es soll auch die Möglichkeit eröffnet werden, daß der Bund zusätzliches "Eigenkapital . . . einlegen oder Darlehen gewähren [kann], wenn der Kapitalbedarf der Deutschen Bundespost dies erfordert" ⁵⁾. Damit ist aber lediglich eine Institutionalisierung dessen vorgesehen, was bisher schon möglich war und auch - in geringem Umfang - praktiziert wurde. Den finanzwirtschaftlichen Sicherungszielen der Bundespost wird also ein hoher Rang eingeräumt; sie sind, wie gezeigt wurde, im Gegensatz zu den Bedarfsdeckungs- und auch den Bedarfslenkungszielen relativ konkret vorgegeben, was darauf beruhen dürfte, daß der Bund es nach Möglichkeit vermeiden will, zur Finan-

¹⁾ OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 256; vgl. etwa auch GSCHIEDLE, K., Die finanzielle Situation der Deutschen Bundespost, a.a.O., insbes. S. 187.

²⁾ OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 256.

³⁾ Vgl. § 15 Abs. 1 PostVwG sowie § 25 PostVerfGE.

⁴⁾ Vgl. § 31 Abs. 2 PostVerfGE.

⁵⁾ § 31 Abs. 3 PostVerfGE.

zierung der Leistungsaufgaben der Bundespost herangezogen zu werden ¹⁾.

b) Selbstständigkeitsziele der Deutschen Bundespost

Bei der Behandlung der Anforderungen verschiedener interner und externer Interessenten haben wir darauf hingewiesen, daß es zu deren Anforderungen vielfach gehört, für die Bundespost eine größere Selbständigkeit vom Bund, also vom Eigentümer, zu postulieren ²⁾. Selbstständigkeitsziele der Deutschen Bundespost sind also in erster Linie darauf gerichtet, Einflußnahmen des Bundes zu verhindern; sie haben vor allem einen organisatorischen und einen finanzwirtschaftlichen Aspekt. Organisatorische Selbstständigkeitsziele äußern sich vor allem in dem Bestreben, die Einflußmöglichkeiten des Bundes auf die Betriebsleitung durch eine Umgestaltung der Leitungsorganisation zu vermindern; sie haben sich im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes in der Trennung von Leitung und Aufsicht sowie in den geplanten Regelungen der Eingriffsmöglichkeiten des zuständigen Ministers niedergeschlagen ³⁾. Finanzwirtschaftliche Selbstständigkeitsziele sind vor allem auf eine weitgehende finanzielle Autonomie der Bundespost gerichtet ⁴⁾, dank derer es der Post möglich sein soll, die Finanzierung ihrer Investitionen ohne Finanzierungshilfen des Bundes sicherzustellen ⁵⁾. Finanzwirtschaftliche Selbständigkeit vom Eigentümer impliziert in der Regel allerdings auch eine größere Selbständigkeit des Betriebes in Fragen der Leistungserfüllung: Die Betriebsleitung ist dem Bund gegenüber in einer stärkeren Position, da sie Auflagen des Bundes nicht in dem Maße zu beachten braucht, wie es erforderlich wäre, wenn der Bund - für den Fall einer seiner Meinung nach unzureichenden Aufgabenerfüllung - mit dem Entzug von Subventionen reagieren könnte; bei finanzwirtschaftlich selbständigen Betrieben läßt sich zudem eine ständige weitere Lösung vom Willen des Eigentümers feststellen.

¹⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung zu § 31, S. 31.

²⁾ Vgl. insbes. S. 62 ff. dieser Arbeit.

³⁾ Vgl. §§ 2 ff. PostVerfGE; siehe dazu auch unsere Ausführungen in Punkt B. I. 1. a) dieser Arbeit (S. 39 ff.).

⁴⁾ Vgl. GSCHIEDLE, K., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 457 ff.

⁵⁾ Vgl. PostVerfGE, Begründung zu § 31, S. 31.

Selbstständigkeitsziele der Bundespost sind daher unterschiedlich zu beurteilen. Soweit sie dazu dienen, die Bundespost von tagespolitischen Einflüssen freizuhalten und die Erfüllung ihrer Leistungsaufgaben sicherzustellen, sind sie ohne Zweifel als sachgerecht anzusehen. Selbstständigkeitszielen wohnt jedoch vielfach eine "instrumentalfeindliche" Tendenz inne, die dazu führen kann, daß die Bundespost ihre anderen Ziele, insbesondere die Bedarfsdeckungsziele, nicht in einer Weise erfüllt, wie es von ihr als einem Instrument der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik zu erwarten ist. Insoweit sind Selbstständigkeitsziele als sachfremd zu bezeichnen.

c) Die Abstimmungs- und Konkretisierungsbedürftigkeit der Ziele der Deutschen Bundespost

Die Ziele der Deutschen Bundespost müssen "nach Zahl, Inhalt und gegenseitigem Verhältnis bestimmt werden, wenn sie praktikable Maßstäbe für das betriebliche Handeln und für dessen Beurteilung sein sollen" ¹⁾. Mit der Frage dieser Bestimmung bzw. Bestimmtheit haben wir uns in den vorangehenden Punkten auseinandergesetzt und dabei festgestellt, daß es durchaus möglich ist, öffentlich-wirtschaftliche Ziele operational, d.h. so zu formulieren, daß sie für die Bundespost "verfolgbar . . . [sind], sich messen lassen und einen Zeitbezug aufweisen" ²⁾. Wir haben uns mit den wichtigsten Zielkategorien der Bundespost und mit deren Inhalt beschäftigt und haben auch versucht, das Verhältnis dieser Zielkategorien zueinander herauszuarbeiten. Dabei hat sich gezeigt, daß das Verhältnis der Ziele zueinander nicht eindeutig bestimmt ist, daß sich aber auf Grund der Gesetzesvorschriften und der Äußerungen verschiedener Interessenten eine Reihenfolge feststellen läßt. Vom Bund her gesehen, der bislang seinen Einfluß auf die Bundespost durchzusetzen verstand, ergeben sich als Hauptziele der Post das Bedarfsdeckungsziel und das Beein-

¹⁾ OETTL, K., Zielsetzungen, a.a.O., S. 247; vgl. auch HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 45.

²⁾ SCHMIDT, R.-B., Wirtschaftslehre, a.a.O., S. 124; vgl. auch HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 99.

flussungsziel, während die Be- und Entlastungsziele als Nebenziele anzusehen sind ¹⁾; das Bedarfsdeckungsziel ist zugleich das Oberziel der Deutschen Bundespost ²⁾. Die Sicherungsziele sind Unterziele, ebenso wie die Selbständigkeitsziele. Wir stellten auch dar, daß diese Zielbeziehungen sich zeitbedingt und entscheidungsträger- sowie entscheidungsfeldbedingt ändern können; so ist beispielsweise zur Zeit eine Tendenz festzustellen, welche die Be- und Entlastungsziele zum Hauptziel und gleichzeitig zum Oberziel sowie die Bedarfsdeckungs- und Beeinflussungsziele zu Nebenzielen werden läßt. Damit ist bei der Bundespost tendenziell ein Wandel des Zielsystems von einem öffentlich-wirtschaftlichen zu einem erwerbswirtschaftlichen Zielsystem zu konstatieren. Mit dieser Problematik wollen wir uns jedoch erst später näher befassen ³⁾.

An dieser Stelle ist das Erfordernis der Zielkonkretisierung noch weiter zu verfolgen: Wir haben festgestellt, daß ein ausreichend konkretisiertes Ziel als Handlungsanweisung und als Erfolgsmaßstab dienen kann. "Die operationale Definition der Ziele ist zugleich der Maßstab der Erfolgsermittlung" ⁴⁾; eine genaue Bestimmung der Ziele ist daher aus doppeltem Grunde wichtig. Bis jetzt ist allerdings festzustellen, daß es "im allgemeinen in der Verwaltung nicht üblich [ist], den Mitarbeitern oder den nachgeordneten Stellen bei der Übertragung einer Aufgabe klare Angaben über die Ziele zu machen, d.h. mitzuteilen, nach welchen einzelnen Kriterien die Aufgabenerfüllung bewertet werden wird" ⁵⁾. Darin macht auch die Bundespost keine Ausnahme. Es ist allerdings nicht zu übersehen, daß eine Zielvorgabe mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Auch wenn die Oberziele operational formuliert wurden, so bedeutet dies häufig nur, daß sie für die Betriebsleitung prakti-

¹⁾ Vgl. dazu HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 102 ff.; derselbe, Einführung, a.a.O., S. 103 ff.

²⁾ Vgl. STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 99. Siehe auch KOWITZ, A., Die Rechtsform und die wirtschaftliche Unternehmungsform der Bundespost, in: ZPF, 4. Jg. (1952), S. 11 ff., insbes. S. 13.

³⁾ Siehe Teil C. dieser Arbeit (S. 153 ff.).

⁴⁾ FLOHR, H., Bemerkungen, a.a.O., S. 152.

⁵⁾ WILKENLOH, F., Grundzüge moderner Managementmethoden und die Möglichkeiten ihrer Anwendung in der öffentlichen Verwaltung, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 105.

kabel sind. "Für die mittleren und unteren Instanzen einer Organisation sind Oberziele in der Regel nicht operational . . . Daher müssen ihnen geeignete Unterziele vorgegeben werden, an denen sie ihre Entscheidungen orientieren können" ¹⁾. Damit ist das Problem der Suboptimierung, d.h. des Ersatzes von Oberzielen durch Unterziele angesprochen, das deswegen so schwierig zu lösen ist, weil einerseits vielfach keine eindeutigen Beziehungen zwischen einzelnen Oberzielen und verschiedenen Unterzielen bestehen, und weil andererseits sichergestellt sein muß, daß bei der Suboptimierung tatsächlich alle relevanten Merkmalstellen des Oberziels besetzt werden, da das abgeleitete Ziel bzw. die abgeleiteten Ziele sonst keine geeigneten Mittel zur Erreichung des Oberziels darstellen, dieses also zumindest partiell unerfüllt lassen können ²⁾. Soweit es sich um quantitativ formulierbare Ziele handelt, bietet die Kennzahlenrechnung einen guten Ansatz für eine Zielvorgabe und eine Kontrolle der Zielerreichung; die Zielhierarchie kann durch Kennzahlensysteme ergänzt werden, mit deren Hilfe die Zielvorgabe und die Kontrolle der Zielerreichung überprüfbar wird ³⁾. Befriedigende Kennzahlensysteme bestehen für den Bereich der Bundespost jedoch noch nicht ⁴⁾. Eine Zielvorgabe und Zielerreichungskontrolle findet hier praktisch nur auf der höchsten Ebene, also für den Gesamtbereich der Bundespost

1) HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 106. Wie diese Unterziele bestimmt, d.h. ob sie mit oder ohne Beteiligung der Betroffenen festgesetzt werden, ist hier nicht von Bedeutung. Vgl. zu dieser Problematik im einzelnen etwa: WILD, J., Management-Konzeption und Unternehmensverfassung, in: Probleme der Unternehmensverfassung, Gedanken zum 70. Geburtstag von M. Lohmann, hrsg. von R.-B. Schmidt, Tübingen 1971, insbes. S. 80 ff. (im folgenden zitiert als: Management-Konzeption).

2) Zur Problematik der Suboptimierung vgl. vor allem: ENGELS, W., Betriebswirtschaftliche Bewertungslehre im Licht der Entscheidungstheorie, Köln - Opladen 1962, S. 50 ff.; HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 134 ff.

3) Vgl. dazu statt vieler: HEINEN, E., Betriebliche Kennzahlen - Eine organisationstheoretische und kybernetische Analyse, in: Dienstleistungen in Theorie und Praxis, Festschrift für O. Hintner, hrsg. von H. Linhardt u.a., Stuttgart 1970, S. 227 ff.; STAEHLE, W.H., Kennzahlen und Kennzahlensysteme als Mittel der Organisation und Führung von Unternehmen, Wiesbaden 1969, insbes. S. 96 ff.

4) Auch für private Unternehmungen stehen solche Kennzahlensysteme allerdings noch nicht in befriedigender Weise zur Verfügung.

statt; auf Oberpostdirektions- und Ämterebene ist sie dagegen noch nicht üblich. Man ist allerdings bemüht, derartige Zielvorgaben für den Bezirks- und Ämterbereich sowie entsprechende Kennzahlensysteme zu erarbeiten, steht dabei aber noch ziemlich am Anfang ¹⁾. Das ist auch der Grund dafür, daß wir uns bei unseren Ausführungen im wesentlichen auf die Herausarbeitung von Haupt- bzw. Oberzielen der Bundespost beschränken mußten.

Zur Erfolgskontrolle bei der Bundespost sind hier noch einige Ausführungen zu machen. Obwohl häufig anerkannt wird, daß das finanzielle Ergebnis eines öffentlichen Betriebes kein ausreichender Erfolgsmaßstab ist ²⁾, wird der Erfolg oder der Mißerfolg der Deutschen Bundespost vielfach in erster Linie an ihrem finanzwirtschaftlichen Ergebnis gemessen. Man kann aber von Mißerfolgen "nicht einfach deswegen sprechen, weil Verluste entstehen. Der Erfolg kann nur bezogen auf den ganzen Sinn der Betriebe beurteilt werden, und der Sinn eines Betriebes besteht nur aus einem Ziel" ³⁾. Die Erfolgswürdigung muß daher in bezug auf jedes Ziel vorgenommen werden ⁴⁾; bei der Bundespost, die - bisher - unter dominanten Leistungszielen gesteuert wird, müßte besonderes Gewicht

¹⁾ Vgl. BÖHM, W., Gedanken zur Unternehmensplanung, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 203 ff.; HERGESELL, G., Erfolgskontrolle in großen verkehrsabhängigen Dienststellen, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 881 ff. - Dieser Tatbestand wurde dem Verfasser auch anläßlich eines Gesprächs im BPM am 17.2.1971 bestätigt.

²⁾ Vgl. etwa GARBE, G., Rentabilität und Leistung der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 9 ff.; HELLMUTH, H., Das Rentabilitätsproblem bei der Bundespost, in: ZPF, 5. Jg. (1953), S. 17 f.; OEHLER, H., a.a.O., insbes. S. 90 ff.; OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 6; ZEISS, F., Rechtsform und Geist öffentlicher Unternehmen, a.a.O., S. 35 f.

³⁾ WEISSER, G., Randgebiet, a.a.O., S. 13 (Weisser spricht in dieser Quelle jedoch von Unternehmen).

⁴⁾ Zum Problem der Erfolgswürdigung öffentlicher Betriebe vgl. allgemein etwa: FLOHR, H., Zur Ermittlung des Unternehmenserfolges, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und H. Albert, Berlin 1963, S. 389 ff.; derselbe, Probleme der Ermittlung volkswirtschaftlicher Erfolge, Göttingen 1964; derselbe, Bemerkungen, a.a.O., S. 148 ff.; KUHN, T.E., Public Enterprise Economics and Transport Problems, Berkeley - Los Angeles 1962, S. 7 ff.; SCHÜLER, H., Probleme der Erfolgsmessung bei bedarfswirtschaftlichen Unternehmen, Göttingen 1959; THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 270 ff.; WITTE, E./HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 116 ff.

auf die Ermittlung leistungswirtschaftlicher Erfolge gelegt werden. Diese könnten im Geschäftsbericht dadurch herausgestellt werden, daß zusätzlich zu der finanzwirtschaftlichen Erfolgsrechnung ein "Leistungsbericht" erstattet wird, der stärker als bislang die Bemühungen der Betriebsleitung um die Erfüllung der Leistungsziele behandelt ¹⁾. Bei dieser Erfolgswürdigung darf man sich allerdings nicht nur auf eindeutig quantifizierbare Ziele beschränken, sondern muß ebenfalls nur schwer oder gar nicht quantifizierbare Größen in diese Überlegungen einbeziehen ²⁾, wobei deren Erfassung gegebenenfalls mit Hilfe von - geeigneten - Ersatzmaßstäben erleichtert werden kann.

Die Einwände gegen die Heranziehung der Ergebnisse einer kaufmännischen Erfolgsrechnung als einzigem oder überwiegendem Erfolgsindikator für die Tätigkeit öffentlicher Betriebe lassen sich aber auch noch anders formulieren. Es kann davon ausgegangen werden, daß die "kaufmännische Erfolgsrechnung prinzipiell ungeeignet ist, den für die Beurteilung öffentlichen Wirtschaftens höchst bedeutsamen gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Nutzen in irgendeiner Weise zu erfassen" ³⁾; ebenso wenig kann sie die gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Kosten der öffentlichen Wirtschaft erfassen. Zudem handelt es sich dabei um Größen, die - im Falle der Kosten - nicht vom Verursacher getragen, sondern auf Dritte bzw. auf die Gesellschaft insgesamt abgewälzt werden; dementsprechend lassen sich gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Nutzen kennzeichnen als solche Größen, die nicht nur dem Empfänger einer Leistung zugute kommen, sondern auch Dritten bzw. der Gesellschaft im ganzen ⁴⁾. Für die Tätigkeit eines öffentlichen Betriebes können derartige

¹⁾ Vgl. WITTE, E./HAUSCHILDT, J., a.a.O., S. 117.

²⁾ Vgl. OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Zielthesen, a.a.O., S. 6; THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 278 ff.; WEISSER, G., Quantifizierbares und Nichtquantifizierbares in den Sozialwissenschaften, in: WWI-Mitteilungen, 21. Jg. (1968), insbes. S. 176 ff.

³⁾ OETTLE, K., Grundlagen, a.a.O., S. 4.

⁴⁾ Zu den Begriffen des gesellschaftlichen Nutzens und der gesellschaftlichen Kosten vgl. statt vieler: KAPP, K.W., Social Costs and Social Benefits - A Contribution to Normative Economics, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a. Berlin 1963, S. 183 ff. sowie JÜRGENSEN, H., Kosten, volkswirtschaftliche, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von E. Kosiol, Stuttgart 1970, Sp. 879 ff.

Kosten- und Nutzengrößen nicht gleichgültig sein, sondern müssen in die Würdigung seiner Erfolge mit einbezogen werden ¹⁾. Einen Weg dazu kann der bereits erwähnte Leistungsbericht darstellen, einen anderen Weg der Versuch, die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse heranzuziehen. Die Kosten-Nutzen-Analyse stellt zwar, trotz aller Verfeinerungen, bisher noch ein relativ unvollständiges Instrument dar, da die Probleme der Erfassung, Quantifizierung und Bewertung aller relevanten Nutzen- und Kostenelemente noch nicht befriedigend gelöst sind ²⁾. Auch die Kosten-Nutzen-Analyse erlaubt daher keine eindeutige Feststellung des (Miß-) Erfolgs eines öffentlichen Betriebes; es ist mit ihrer Hilfe jedoch eine Nutzen- und Kostenfeststellung möglich, die über das hinausgeht, was mit Hilfe der kaufmännischen Erfolgsrechnung geleistet werden kann. Hierin liegt unseres Erachtens ein Grund, Kosten-Nutzen-Analysen in der öffentlichen Wirtschaft und auch bei der Deutschen Bundespost verstärkt heranzuziehen.

¹⁾ Vgl. OETTLE, K., Grundlagen, a.a.O., S. 3 f.

²⁾ Diesen Problemen kann hier im einzelnen nicht nachgegangen werden; vgl. dazu statt vieler: ABERLE, G., Cost-Benefit-Analysen und Verkehrsinfrastrukturplanung, in: ZfV, 42. Jg. (1971), S. 145 ff.; DORFMANN, R., (Hrsg.), Measuring Benefits of Government Investments, 3rd printing, Washington / D.C. 1967; ELSHOLZ, G., Cost-Benefit-Analysis, Kriterien der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 12. Jahr (1967), Tübingen 1967, S. 286 ff.; PREST, A.R./TURVEY, R., Cost-Benefit Analysis: A Survey, in: Surveys of Economic Theory, Vol. III, London - Melbourne - Toronto - New York 1966, S. 155 ff.; RECKTENWALD, H.C., Die Nutzen-Kosten-Analyse - Entscheidungshilfe der Politischen Ökonomie, Tübingen 1971; derselbe (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970; STOLBER, W., Nutzen-Kosten-Analysen in der Staatswirtschaft, Diss. Erlangen-Nürnberg 1967.

C. Der Wandel des Zielsystems der Deutschen Bundespost beim Übergang zu unternehmungsweiser Führung und deren mögliche Auswirkungen

Bei der Bundespost ist, wie wir gesehen haben, tendenziell der Wandel von einem öffentlich-wirtschaftlichen zu einem privatwirtschaftlichen Zielsystem festzustellen, der dazu führt, daß das bisher dominierende Sachziel der Bedarfsdeckung durch das dominierende Formalziel der Gewinnerzielung ersetzt wird ¹⁾. Es soll also ein - wenn auch vorerst gemilderter - Übergang zur unternehmungsweisen Führung dieses Betriebes erfolgen; gemildert ist diese insofern, als für die Bundespost beispielsweise die Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht aufrechterhalten bleiben. Angesichts der Möglichkeiten finanzwirtschaftlich erfolgreicher Betriebsleitungen zur weitgehenden Verselbständigung des Betriebes vom Eigentümer und angesichts der Versuche, die etwa bei der - unternehmungswirtschaftlich gesehen defizitären - Bundesbahn unter-
nommen wurden und werden, um sich von "gemeinwirtschaftlichen Aufgaben" zu lösen ²⁾, erscheint es uns jedoch zweckmäßig zu sein, auch die Vorbedingungen aufzuzeigen, die gegeben sein müßten, damit die Post uneingeschränkt unternehmungsweise geführt werden könnte. Daran anschließend werden mögliche Auswirkungen einer erwerbswirtschaftlich orientierten Führung behandelt.

I. Die Umgestaltung des Zielsystems der Deutschen Bundespost

Die Umgestaltung des Zielsystems der Bundespost wirkt sich - soweit sich absehen läßt - vor allem in einer stärkeren Betonung des Gewinn- und Umsatzstrebens, in einer verstärkten und veränderten Bedeutung finanzwirtschaftlicher Sicherungsziele sowie in der zunehmenden Bedeutung weiterer erwerbswirtschaftlich geprägter Ziele, insbesondere des Prestigestrebens und des Selbständigkeitsstrebens aus.

1) Zur Unterscheidung von Sachziel und Formalziel vgl. KOSIOL, E., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1968, S. 261 ff.

2) Vgl. dazu etwa DEUTSCHE BUNDESBAHN (Hrsg.), Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, Darmstadt 1964, insbes. S. 17 ff.; KONOW, K.-O., Zur Problematik der Beförderungspflicht im Eisenbahnverkehr, in: ZfV, 41. Jg. (1970), S. 152 ff.; OETTLE, K., Bedrängnis, a.a.O., insbes. S. 92 ff.

1. Stärkere Betonung des Gewinn- und Umsatzstrebens

In Veröffentlichungen zu Fragen einer Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost wird davon gesprochen, daß letztere "als Unterscheidungsmerkmal gegenüber der Wirtschaft das Fehlen einer Gewinnmaximierung" ¹⁾ auszeichne. Angesichts der Tatsache, daß die These von der Gewinnmaximierung als alleinigem oder dominantem Ziel erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen auf Grund der Ergebnisse der neueren betriebswirtschaftlichen Zielforschung kaum noch haltbar sein dürfte ²⁾, sagt dies jedoch wenig aus. Auch bei privaten Unternehmungen ist als "Basisziel" ³⁾ nur ein angemessener (begrenzter, befriedigender) Gewinn je Leistungsperiode anzusehen. Ein solcher "angemessener Gewinn" soll aber künftig von der Bundespost erzielt werden ⁴⁾; was als angemessen anzusehen ist, wird jedoch nicht gesagt. Die Höhe und der Umfang des anzustrebenden Gewinns ist daher bei der Bundespost zunächst genauso ungewiß bzw. bestimmungsbedürftig wie bei privaten Unternehmungen und stellt kein Unterscheidungsmerkmal dar.

Der Begriff des Gewinns kennzeichnet den Saldo zwischen positiven und negativen Gewinnkomponenten, die in Geldeinheiten ausgedrückt werden; als positive Gewinnkomponenten kommen vor allem der Ertrag oder die Leistungen, als negative Gewinnkomponenten der Aufwand oder die Kosten in Frage ⁵⁾. Je nachdem, ob Erträge und Aufwendungen oder Leistungen und Kosten einander gegenübergestellt werden, wird von pagatorischem oder von kalkulatorischem Gewinn gesprochen. Man kann in der Regel davon ausgehen, daß von einer Unternehmung nach einem bestimmten pagatorischen Gewinn gestrebt wird ⁶⁾; auch die Bundes-

1) GESCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 315.

2) Vgl. etwa BIDLINGMAIER, J., Zielkonflikte, a.a.O., S. 20 ff.; HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 28 f. und passim; SCHMIDT-SUDHOFF, U., a.a.O., S. 93 ff.

3) SCHMIDT-SUDHOFF, U., a.a.O., S. 102.

4) Vgl. § 25 Abs. 1 PostVerfGE.

5) Vgl. dazu etwa HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 107.

6) So z.B. BIDLINGMAIER, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, a.a.O., S. 79 f.

post soll nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes mindestens ihre Aufwendungen durch ihre Erträge decken und darüber hinaus "ist im Hinblick auf den Eigenkapitalbedarf ein angemessener Gewinn als Selbstfinanzierungsbeitrag erforderlich" ¹⁾. Primär soll für sie also wohl der pagatorische Gewinn relevant sein, wobei die Gewinnverwendung (Eigenkapitalverstärkung) gleich mit festgelegt wird. Allerdings läßt sich dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes entnehmen, daß auch der kalkulatorische Gewinn für die Bundespost von Bedeutung sein soll ²⁾. Es ist also festzustellen, daß nicht eindeutig bestimmt ist, ob für die Bundespost pagatorischer oder kalkulatorischer Gewinn die maßgebliche Erfolgsgröße sein soll; dabei ist jedoch zu beachten, daß das "Streben nach kalkulatorischem Gewinn . . . auch dem Streben nach pagatorischem Periodengewinn" ³⁾ dient. Der von der Bundespost anzustrebende Gewinn wird offensichtlich als ein absolut zu messender Betrag gesehen; das ergibt sich daraus, daß der erzielte Gewinn der Verstärkung des Eigenkapitals dienen soll und daß im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes und auch in der Begründung dazu nirgends die Rede davon ist, daß der Gewinn zum Eigenkapital in einer bestimmten Relation stehen muß.

Die Höhe des von der Bundespost anzustrebenden Gewinns ist - wie gezeigt wurde - nicht näher bestimmt und wird in "angemessenem" Umfang als erforderlich angesehen. Wie hoch der von ihr geplante Periodengewinn jeweils sein wird, läßt sich daher kaum vorhersehen; die Gebührenpolitik wird sich aber in den Grenzen des Äquivalenzprinzips bewegen müssen, das davon ausgeht, daß "zwischen der empfangenen Leistung und dem gezahlten Entgelt ein angemessenes Verhältnis eingehalten werden muß" ⁴⁾. Auch das Äquivalenzprinzip ist sehr unbestimmt und daher stark umstritten; es läßt aber ohne Zweifel eine gewinn-

1) Vgl. § 25 Abs. 1 PostVerfGE.

2) Vgl. § 25 Abs. 2 PostVerfGE.

3) HEINEN, E., Einführung, a.a.O., S. 111.

4) HANSMEYER, K.-H./FÜRST, D., a.a.O., S. 121 f.

bringende Gebührenhöhe zu ¹⁾. Über das Ausmaß der anzustrebenden Gewinne ergibt sich etwas größere Klarheit, wenn davon ausgegangen wird, daß es der Bundespost mit Hilfe ihrer Gebührenpolitik möglich sein soll, künftig etwa ein Drittel der für Nettoinvestitionen aufzubringenden Beträge selbst zu finanzieren ²⁾. Eine nähere Bestimmung des anzustrebenden Gewinns ist also erst möglich, wenn das Investitionsvolumen und der Kapitalbedarf ausreichend erfaßt sind. Es steht außer Zweifel, daß die jeweils geplante Gewinnhöhe das Gebührenniveau beeinflussen wird und daß im Falle der Verkündung des Postverfassungsgesetzes Gewinnziele letztlich vor Leistungszielen stehen sollen ³⁾. Dem widerspricht nicht die Tatsache, daß die Bundespost neuerdings wieder erhebliche und steigende Verluste zu verzeichnen hat ⁴⁾, und daß sich ihre Bemühungen zunächst wohl darauf beschränken müssen, zu einem ausgeglichenen Jahresergebnis zu gelangen, denn die tatsächlich erzielten Erfolge sagen nichts aus über die anzustrebenden Erfolge.

Auch das Umsatzstreben wird bei der Bundespost nicht zuletzt aus Gründen der Gewinnerzielung künftig an Bedeutung gewinnen ⁵⁾. Soweit die Gebühren für verschiedene Dienstleistungen so angesetzt sind, daß sie nicht nur Aufwands- bzw.

-
- 1) Das Äquivalenzprinzip ist für die künftige Gebührenpolitik ausdrücklich in § 22 Abs. 1 PostVerfGE als maßgeblich aufgenommen worden. Zum Begriff und zur Kritik des Äquivalenzprinzips vgl. etwa BETTERMANN, K.A., Legislative ohne Posttarifhoheit, Frankfurt/M. - Berlin 1967, S. 40 ff., insbes. S. 46 ff.; FLORIAN, W./WEIGERT, F., Kommentar zur Postordnung, Teil I, Starnberg 1969, S. 137 ff.; HANSMEYER, K.-H./FÜRST, D., a.a.O., S. 121 ff.; RUPP, H.H., a.a.O. S. 5 ff.
 - 2) GSCHIEDLE, K., Die finanzielle Situation der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 187. - Bei einem geplanten Netto-Investitionsvolumen von ca. 31 Mrd. DM für die Jahre 1971 bis 1974 würde dies bedeuten, daß insgesamt ca. 11 Mrd. DM von der Bundespost aus eigener Kraft erbracht werden müßten, d.h. pro Jahr ca. 2,7 Mrd. DM.
 - 3) Vgl. dazu § 3 Abs. 1 PostVerfGE.
 - 4) Vgl. zu der Entwicklung der Gewinn- und Verlustsituation der DBP Punkt A. II. dieser Arbeit (insbes. S. 20 ff.); siehe auch HAASS, E., Verkehrszunahme erhöht oft das Defizit, in: HB Nr. 242 vom 17.12.1970 sowie HENNEMANN, G., Notsignale, a.a.O. - Diese Entwicklung beweist, daß schnellstens eine Regelung für den Ausgleichsanspruch der Bundespost getroffen werden muß.
 - 5) Vgl. IHLE, A., Die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Bundespost, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 367 ff.

Kostendeckungsanteile, sondern auch Gewinnanteile enthalten, führt eine Umsatzausweitung in solchen Bereichen gleichzeitig zu einer Verminderung des Gesamtverlustes bzw. zu einer Erhöhung des Gesamtgewinns. Sind Gebühren für einzelne Dienstleistungen dagegen so bemessen, daß sie noch nicht einmal die variablen bzw. die Einzelkosten decken, führt die Umsatzausweitung in diesen Bereichen zu Verlusten oder zumindest zur Verminderung von anderweitig erzielten Gewinnen. Die Bemühungen der Bundespost werden sich daher auf eine Ausweitung des Umsatzes in solchen Bereichen richten, in denen gewinnbringende Entgelte festgesetzt sind.

2. Verstärkte Bedeutung des finanzwirtschaftlichen Sicherheitsstrebens

Das finanzwirtschaftliche Sicherheitsstreben äußert sich bei Unternehmungen in erster Linie in dem Bestreben nach Aufrechterhaltung bzw. Sicherung der Liquidität, das heißt der Zahlungsfähigkeit ¹⁾. Dieses Ziel verlangt "von der Finanzplanung, die zur Abdeckung der Zahlungsverpflichtungen notwendigen Zahlungsmittel zeitpunktgenau und betragsgenau zur Verfügung zu stellen. Um beurteilen zu können, ob das Ziel erreicht wird, muß man Zahlungsströme analysieren. Höhe und zeitliche Verteilung der Zahlungsströme entscheiden über die Zahlungsfähigkeit" ²⁾. Da aber diese Stromgrößen nur für relativ kurze Zeiträume in ausreichend genauem Maß vorhergesehen werden können, behilft sich die betriebswirtschaftliche Praxis vielfach damit, daß sie die Einhaltung bestimmter Finanzierungsregeln fordert, mit deren Hilfe auf längere Sicht Liquiditätsschwierigkeiten vermieden werden sollen; die Befolgung von Finanzierungsregeln, das heißt insbesondere die Verfolgung bestimmter Kapitalstrukturregeln, kann insofern als "Liquiditätspolitik auf lange Sicht" ³⁾ angesehen werden.

¹⁾ Vgl. HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 74 ff.; SCHACHT, K., Die Bedeutung der Finanzierungsregeln für unternehmerische Entscheidungen, Wiesbaden 1971, S. 39 ff.; vgl. auch STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 161 ff.

²⁾ SCHACHT, K., a.a.O., S. 39 f.

³⁾ OETTLE, K., Die Aufgabe der Finanzplanung, in: Unternehmensplanung, hrsg. vom Kolleg für Unternehmensführung im Institut für Unternehmenspolitik an der Universität Stuttgart, Frankfurt M./1969, S. 52.

Auch für die Bundespost sollen künftig Kapitalstrukturregeln von Bedeutung sein. Wenn auch vielfach anerkannt wird, daß die Risikofunktion des Eigenkapitals bei ihr bislang keine Rolle spielt ¹⁾ und daß die Höhe des Eigenkapitalanteils für ihre Kreditwürdigkeit nicht bedeutsam ist ²⁾, so wird doch eine Eigen-/Fremdkapitalrelation, die zwischen einem Drittel und der Hälfte des Gesamtkapitals liegt, für erforderlich gehalten ³⁾. Der relativ geringe Eigenkapitalanteil der Bundespost wird schon lange als unbefriedigend angesehen ⁴⁾, obwohl die Höhe des Eigenkapitals für die Liquidität und für die Kapitalversorgung eines Betriebes - wie erwähnt - nicht die entscheidende Größe darstellt. Die Schweizerischen Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe (PTT-Betriebe), deren Eigenkapitalanteil nur noch etwa 2,5 v.H. des Gesamtkapitals beträgt, sehen dies offensichtlich mit weniger Vorbehalten als die Deutsche Bundespost, wenn sie sagen: "Für die PTT-Betriebe als bundeseigenes Unternehmen ist . . . [diese] Entwicklung kaum alarmierend. Sie erhöht jedoch die Verpflichtungen der Eidgenossenschaft, die nötigenfalls für die Schulden der PTT-Betriebe eintreten muß" ⁵⁾. Es ist allerdings nicht zu übersehen, daß die Schweizerischen PTT-Betriebe diesbezüglich in einer günstigeren Lage sind als die Bundespost, bei der - formal - die Haftung des Bundes für deren Verbindlichkeiten ausgeschlossen ist.

Für einen höheren Eigenkapitalanteil der Bundespost als bisher sprechen allerdings zwei Gründe. Selbst wenn der Bund künftig bereit sein sollte, die Bundespost

¹⁾ Vgl. BELZ, K., Die Finanzierung der Investitionen bei der DBP im Vergleich zur Industrie, a.a.O., S. 960; FRIEDMANN, B., Ergänzende Kriterien, a.a.O., S. 83.

²⁾ Vgl. dazu etwa SCHUBERT, M., Finanzpolitik, a.a.O., S. 176; STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 163. Siehe auch OETTLE, K., Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg. (1964), S. 28 ff. (im folgenden zitiert als: Eigenkapitalausstattung) sowie OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 77 ff.

³⁾ Vgl. §§ 31 Abs. 1 und 32 Abs. 5 PostVerfGE. Siehe auch Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 130 ff.; Abschließende Stellungnahme, a.a.O., S. 20; SCHUBERT, M., Finanzpolitik, a.a.O., S. 175.

⁴⁾ Vgl. dazu Punkt A. II. dieser Arbeit (insbes. S. 20 ff.).

⁵⁾ Geschäftsbericht 1967 der Schweizerischen Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe, S. 57.

finanziell stärker zu unterstützen, als dies bislang der Fall war, so würde eine solche Zusage für die Post immer noch zu erheblichen Unsicherheiten führen, solange ihr kein Rechtsanspruch auf eine derartige Unterstützung eingeräumt wird ¹⁾. In Zeiten angespannter Haushaltslage des Bundes - wie sie jetzt und in absehbarer Zukunft wohl gegeben sind - wäre nämlich nicht gewährleistet, daß der Post die benötigten Mittel tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. Gerade in solchen Zeiten ist aber auch nicht sichergestellt, daß die benötigten Finanzmittel über die Kreditmärkte beschafft werden können, da diese gestört oder gar funktionsunfähig sein können. Lang anhaltende Störungen der Kreditmärkte sind bei geringer Eigenkapitalbasis und fehlender Selbstfinanzierungskraft kaum zu überbrücken, zumal nicht auszuschließen ist, daß die Kapitalversorgung öffentlicher Betriebe und damit auch der Bundespost "bei solchen Störungen infolge diskriminierender zentraler Marktpolitik noch stärker beeinträchtigt wird als die der privaten Unternehmungen" ²⁾. Vorübergehenden Störungen der Kreditmärkte kann unter Umständen mit Hilfe kurzfristiger Kredite bzw. "durch Aufschieben der Erneuerung oder der Erweiterung begegnet werden. Ob und wie lange sich Erneuerungen oder Erweiterungen hinausschieben lassen, richtet sich nach den zeitlichen Elastizitäten des Investitionsbedarfs" ³⁾. Diese zeitlichen Elastizitäten des Investitionsbedarfs sind im Post- und insbesondere im Fernmeldewesen unter angebotspolitischen Aspekten gering. Die Finanzierung der geplanten Investitionen muß daher gewährleistet sein, wenn nicht leistungswirtschaftliche Engpässe entstehen oder verschärft werden sollen. Läßt sich absehen, daß die erforderlichen Mittel weder über die Kreditmärkte noch über den Bund in vollem Umfang beschafft werden können, so erscheint die Aufstockung des Eigenkapitals bzw. eine verstärkte Finanzierung der Investitionen "über den

¹⁾ So ist etwa für die - prinzipiell mögliche - Eigenkapitalzuführung an die Bundespost außer für den Fall der Belassung der Ablieferung kein Rechtsanspruch im PostVerfGE vorgesehen. Vgl. § 31 Abs. 2 und 3 PostVerfGE.

²⁾ OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 30; siehe dazu im einzelnen ebenda, S. 30 ff.

³⁾ OETTLE, K., Kriterien der Finanzierung, a.a.O., S. 30.

Preis" unausweichlich ¹⁾. Eine schematische Festlegung des erforderlichen Eigenkapitalanteils am Gesamtkapital bzw. der durch eigene Mittel zu finanzierenden Nettoinvestitionen erscheint aber verfehlt, da es allgemein gültige Finanzierungsregeln weder für bestimmte Branchen noch für einzelne Betriebe gibt ²⁾; die zweckmäßige Finanzierungsweise gilt zudem stets nur für einen bestimmten Zeitpunkt oder Zeitraum und ändert sich mit dem Wandel der Umweltverhältnisse. Es bleibt hier festzuhalten, daß angesichts des erheblichen geplanten Investitionsvolumens der Bundespost einerseits sowie der Kapitalversorgungsrisiken andererseits finanzwirtschaftlichen Sicherheitszielen der Post künftig eine verstärkte und veränderte Bedeutung zukommen wird. Das ist aber nicht ausschließlich Folge der umfangreichen Investitionsaufgaben der Bundespost, sondern auch des ausdrücklich erklärten Willens des Bundes, die Post soweit wie möglich zu verselbständigen ³⁾ und ihr die Möglichkeiten einer tendenziell unternehmungsweisen Führung zu eröffnen.

3. Die Bedeutung sonstiger Ziele, insbesondere des Selbstständigkeitsstrebens und des Prestigestrebens

Im Verlauf der Umgestaltung der Bundespost und des damit verbundenen Wandels ihres Zielsystems dürften neben den Gewinn- und Umsatzzielen sowie den finanzwirtschaftlichen Sicherheitszielen auch noch andere Ziele bedeutsam werden. Auf Grund unserer Ausführungen über die Anforderungen verschiedener, besonders betriebsinterner Interessenten halten wir insbesondere Selbstständigkeits- oder Unabhängigkeitsziele und Prestigeziele für bedeutsam.

¹⁾ Vgl. zu den künftigen Finanzierungsmöglichkeiten der DBP etwa GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 325 und passim; o.V., Neuere Tendenzen, a.a.O., insbes. S. 21 ff.

²⁾ Vgl. dazu etwa GUTENBERG, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 3: Die Finanzen, 4. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1970, S. 272 ff.; HÄRLE, D., Finanzierungsregeln und ihre Problematik, Wiesbaden 1961, insbes. S. 55 ff.; OETTLE, K., Finanzpolitik, a.a.O., S. 197 ff.; SCHACHT, K., a.a.O., insbes. S. 36 ff.; SCHNEIDER, D., Investition und Finanzierung, a.a.O., S. 393 ff.

³⁾ Daß dies vor allem dem Wunsch des Bundes entspringt, von der Bundespost nicht in Anspruch genommen zu werden, wurde schon mehrfach gezeigt. Hier sei verwiesen auf PostVerfGE, Begründung zu § 25, S. 28, wo es heißt: "Eine wirtschaftlich schwache Bundespost würde den Bund vor die Notwendigkeit stellen, ständig erhebliche laufende Subventionen aus Steuermitteln und hohe Zuschüsse zur Investitionsfinanzierung aufzubringen".

Über Selbstständigkeitsziele haben wir bereits an anderer Stelle gesprochen ¹⁾, so daß wir uns hier kurz fassen können. Forderungen nach größerer Handlungsfreiheit der Bundespost bzw. ihrer Betriebsleitung werden schon seit längerem erhoben ²⁾. Wir haben darüber gehandelt, daß solche Forderungen als sachgerecht zu bezeichnen sind, wenn sie dazu dienen sollen, der Bundespost die Erfüllung ihrer - vorgegebenen - Leistungsaufgaben zu erleichtern. Da aber auch schon in der Vergangenheit, als die Bundesregierung die volle Einflußmöglichkeit auf das Gebaren der Bundespost besaß, aus Kreisen der Bundespost kritisiert wurde, daß sich die "gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen" - um derentwillen die Post als öffentlicher Betrieb tätig wird! - "nachteilig" auf die Ergebnisse, das heißt die finanzwirtschaftliche Bewegungsfreiheit und Selbständigkeit der Post auswirkten ³⁾, ist zu erwarten, daß das Selbstständigkeitsstreben angesichts der geplanten Änderungen des organisatorischen Rahmens künftig noch mehr an Bedeutung gewinnen wird ⁴⁾.

Das Prestigestreben, das heißt das Streben nach sozialem Ansehen, hat seine Ursachen letztlich in persönlichen Beweggründen von Betriebsangehörigen ⁵⁾; es kann auf die Erhöhung des Prestiges einzelner Betriebsangehöriger oder aber auch des ganzen Betriebes gerichtet sein. Das Prestigestreben der Bundespost bzw. ihrer Angehörigen läßt sich - auf eine kurze Formel gebracht - so erklären: "They want to sense the feeling that they are an integral part of the community, a built-in institution that is just as important to people as churches and schools" ⁶⁾. Das Ansehen, das ein Betriebsangehöriger, insbesondere ein Mitglied der Betriebsleitung besitzt, ist ebenso wie das Prestige des Betriebes vielfach davon abhängig, welche Erfolge dieser Betrieb aufweist ⁷⁾.

¹⁾ Vgl. dazu Punkt B. II. 2. b) dieser Arbeit (S. 146 f.).

²⁾ Vgl. etwa DOLLINGER, W., Grundlage, a.a.O., S. 81 f.; LEBER, G., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 1013; STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 98 und passim.

³⁾ Vgl. z.B. STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 126.

⁴⁾ Vgl. etwa GSCHIEDLE, K., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 457 ff.; LEBER, G., Reform, a.a.O., S. 1573 ff.

⁵⁾ Vgl. dazu insbesondere HEINEN, E., Zielsystem, a.a.O., S. 79; OETTL, K., Rechtsform, a.a.O., S. 212.

⁶⁾ EELLS, R., a.a.O., S. 131.

⁷⁾ Vgl. BIDLINGMAIER, J., Zielkonflikte, a.a.O., S. 111.

Es wird daher mit Hilfe von ökonomischen Indikatoren gemessen. Ein solcher Indikator für die Erfolge der Bundespost wird vielfach, wie wir gezeigt haben, in der Erzielung von Gewinnen gesehen. Das Prestige der Betriebsangehörigen und der Bundespost selbst hängt daher nach Meinung vieler davon ab, daß die Post nicht defizitär arbeitet und daß sie "nach modernen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen" geführt wird ¹⁾. Die Bemühungen zur Erhöhung des Ansehens der Bundespost in der Öffentlichkeit werden daher in erster Linie darauf gerichtet sein, die Bundespost weitgehend nach unternehmungswirtschaftlichen Grundsätzen zu leiten; das Prestigestreben ist insofern dem Gewinnstreben und dem finanzwirtschaftlichen Sicherheitsstreben komplementär. Es ist allerdings auch nicht zu übersehen, daß ein hohes Prestige in der Öffentlichkeit vielfach die Beschaffung von Kapital, von Arbeitskräften und von anderen Hilfsmitteln erleichtert ²⁾. Die Frage, ob dieses Prestige nicht in viel stärkerem Maß von der Erzielung leistungswirtschaftlicher Erfolge als von der Erreichung finanzwirtschaftlicher Erfolge beeinflußt werden müßte, brauchen wir hier nicht zu erörtern, da darauf bereits eingegangen wurde ³⁾. Tatsache ist, daß bei der Bundespost üblicherweise die finanzwirtschaftlichen Ergebnisse als primäre Erfolgsindikatoren angesehen werden. Die Bemühungen zur Erhöhung des Prestiges werden daher in erster Linie auf die Erzielung finanzwirtschaftlicher Erfolge gerichtet sein.

¹⁾ Siehe dazu beispielsweise GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 326 ff.; OETTLE, K., Rechtsform, a.a.O., S. 212; THIEMEYER, Th., Vorlage, a.a.O., S. 14.

²⁾ Vgl. EELLS, R., a.a.O., S. 131.

³⁾ Vgl. Punkt B. II. 2. c) dieser Arbeit (S. 147 ff.).

II. Vorbedingungen einer unternehmungsweisen Führung der Deutschen Bundespost

1. Wegfall von Betriebspflicht, Beförderungspflicht und Tarifpflicht

Zu den Leistungsaufgaben der Bundespost werden vielfach die Betriebspflicht, die Beförderungspflicht und die Tarifpflicht gerechnet ¹⁾. Tatsächlich handelt es sich dabei aber nicht um Aufgaben, sondern um Mittel zu ihrer Erfüllung ²⁾. Die Aufgaben der Bundespost sind vielmehr in ihrem Leistungsprogramm zu sehen, das wir an anderer Stelle bereits behandelten ³⁾. Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht sind jedoch geeignet, die Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen, soweit sie genügend konkretisiert sind und gewisse Mindestanforderungen hinsichtlich der Verkehrsbedienung stellen.

Die Betriebspflicht der Bundespost besagt, daß diese ihr Dienstleistungsangebot ständig in ausreichendem Umfang aufrechterhalten muß, und zwar auch dann, wenn aus betrieblichen Gründen eine Einstellung oder Verminderung des Angebots naheliegen würde. Es besteht hier aber durchaus einige Bewegungsfreiheit, da es im Ermessen der Bundespost liegt, den "ausreichenden Umfang" zu bestimmen. Diese Betriebspflicht soll nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes im Grundsatz erhalten bleiben, wenn auch mit der Maßgabe, daß der Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens im Rahmen "der wirtschaftlichen Möglichkeiten . . . angemessen zu decken" ⁴⁾ ist. Daraus lassen sich gegebenenfalls Möglichkeiten zur Einschränkung der Betriebspflicht ableiten.

Die Beförderungspflicht der Bundespost, die auch als Zulassungspflicht bezeichnet werden kann, zwingt sie dazu, jedermann zur Inanspruchnahme ihrer Dienste zuzulassen, soweit gewisse Mindestanforderungen, wie sie in den ver-

¹⁾ Vgl. etwa GÖÖCK, R., a.a.O., S. 16 f. und KOHL, W., Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen, in: JdP, 9. Jg. (1959), Windsheim/Mittelfr. 1960, S. 65.

²⁾ Vgl. dazu allgemein OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 39.

³⁾ Vgl. S. 7 ff. dieser Arbeit.

⁴⁾ § 3 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE. Das PostVwG enthält eine derartige Einschränkung nicht.

schiedenen Benutzungsverordnungen festgelegt sind, eingehalten werden ¹⁾. Einschränkungen sind nur möglich, wenn "die verlangte Leistung mit den zur Verfügung stehenden Beförderungs- und Verkehrsmitteln nicht erbracht werden kann" ²⁾. Dies erlaubt der Bundespost jedoch nicht, ihre Einrichtungen nur auf einen durchschnittlichen Verkehr hin zu dimensionieren, sondern es ist davon auszugehen, daß sie auch ausreichende Kapazitätsreserven für Verkehrsspitzen vorhalten muß.

Die Tarifpflicht der Post drückt sich in der Tarifpublizität und in der Tarifeinheit aus. Die Tarifpublizität besagt, daß die Gebührensätze der Post öffentlich bekannt gemacht werden müssen und daß jedermann Einblick in sie nehmen kann. Die Tarifeinheit verlangt, daß von allen Kunden unter gleichen Bedingungen einheitliche Gebühren erhoben werden; mit ihrer Hilfe wird also eine gleichmäßige Behandlung aller Kunden angestrebt, soweit gleiche sachliche Voraussetzungen gegeben sind. Sonderabsprachen mit einzelnen Kunden über die Gebührenhöhe sind daher nicht möglich, wohl aber spezielle Regelungen im Tarif, mit deren Hilfe besonderen Verhältnissen von Nachfragergruppen Rechnung getragen werden kann (z.B. Sondertarife für den Schülerverkehr im Postreisedienst).

Die drei erörterten Pflichten gelten nicht nur für die Alleinbetriebsbereiche der Bundespost, sondern auch für die Konkurrenzbereiche; eine Lockerung oder Beseitigung dieser Pflichten könnte weittragende Folgen nach sich ziehen. Würde die Betriebspflicht entfallen, so könnte sich die Post auf die Bedienung verkehrsstarker Gebiete beschränken. Ohne Beförderungspflicht könnte sie jede für sie unrentable Verkehrsnachfrage abweisen; damit würde auch die Tarifpflicht an Bedeutung verlieren. Würde die Tarifpflicht, insbesondere die Tarifeinheit aufgehoben, so wäre der Post die Möglichkeit eröffnet, Sonderabmachungen zu treffen und ihre Gebühren auf einzelne Kunden abzustellen. Das würde zwar ein flexibleres Verhalten ermöglichen, die Bundespost unter Umständen aber auch erheblichem Druck starker Nachfrager aussetzen, die dann

1) Vgl. § 8 Abs. 1 PostG 1969 und §§ 7 und 8 FAG.

2) § 8 Abs. 2 PostG 1969.

ihre Gebührenvorstellungen zu verwirklichen suchten. Alle drei Pflichten müssen unter öffentlich-wirtschaftlichen Gesichtspunkten gegeben sein, denn das Bestehen von jeweils nur einer oder zweier dieser Pflichten würde der Post die Möglichkeit eröffnen, ihre Tätigkeit auf gewinnbringende Leistungen zu beschränken. Die Betriebs-, die Beförderungs- und die Tarifpflicht sollen für die Bundespost im Grundsatz zwar auch künftig beibehalten werden; eine geringere Bedeutung vor allem der Betriebspflicht ist jedoch nicht auszuschließen. Das ist nicht verwunderlich, denn der geplante Übergang zu einer (verstärkt) unternehmungsweisen Führung der Deutschen Bundespost wird durch eine Lockerung dieser Pflichten erleichtert.

2. Beseitigung des Beförderungsvorbehalts im Postwesen

Für einzelne Bereiche des Postwesens ist die Bundespost mit einem Beförderungsvorbehalt ausgestattet, der sie vor der Konkurrenz postähnlicher Unternehmungen schützen soll. Er behält der Post die Beförderung sämtlicher "Sendungen mit schriftlichen Mitteilungen oder mit sonstigen Nachrichten von Person zu Person" ¹⁾ vor. Im Fernmeldewesen werden die Alleinbetriebsrechte vor allem durch das Gesetz über Fernmeldeanlagen gesichert ²⁾.

Sollte die Bundespost tatsächlich unternehmungsweise geführt werden, so müßte sie auf lange Sicht auch damit rechnen, daß ihr ein Schutz vor Wettbewerb in einzelnen Leistungsbereichen nicht mehr eingeräumt wird. Unternehmungsweise Führung setzt voraus, daß Wettbewerb in allen Bereichen besteht, in denen er realisierbar erscheint; Alleinbetriebsrechte könnten daher nur dort aufrechterhalten bleiben, wo technologische und ökonomische Hindernisse der Entfaltung des Wettbewerbs entgegenstehen. Eine Abschaffung solcher Rechte dürfte daher im Fernmeldewesen nur eine theoretische Möglichkeit darstellen, da dieses sehr anlagen- und damit kapitalintensiv ist. Hier besteht also eine so hohe finanzielle Zugangsschwelle, daß einzelne private Unternehmungen kaum in der Lage sein dürften, die für die Errichtung von Konkurrenznetzen erforderlichen Mittel aufzubringen. Auch aus technologischen Gründen ist es

¹⁾ § 2 Abs. 1 PostG 1969; siehe dazu im einzelnen S. 11 ff. dieser Arbeit.

²⁾ Vgl. §§ 1 ff. FAG sowie S. 14 f. dieser Arbeit.

nicht möglich, "einen Ort mit mehreren konkurrierenden und gleichzeitig kommunizierenden Ortsnetzen auszurüsten und es dem Teilnehmer freizustellen, an welches Ortsnetz er angeschlossen werden möchte. Gleichermäßen technologisch widersinnig wäre es, diese drei, vier oder mehr Ortsnetze pro Ort mit denen anderer Orte über konkurrierende Fernverbindungen in Kommunikation treten zu lassen" ¹⁾. Dazu kommt noch, daß es allein aus räumlichen Gründen zumindest in Städten kaum möglich sein dürfte, Parallelnetze zu errichten. Es ist zudem festzustellen, daß sich auch in den Ländern, in denen das Fernmeldewesen durch private Unternehmungen betrieben wird, auf die Dauer kein Wettbewerb zwischen den verschiedenen Gesellschaften einstellte, sondern daß Regionalmonopole der verschiedenen "Konkurrenten" entstanden ²⁾. Auch in diesen Fällen bestehen also faktische Alleinbetriebsbereiche, die allerdings nicht einem öffentlichen Betrieb, sondern privaten Unternehmungen zugeordnet sind. Diese Unternehmungen unterstehen aber durchweg einer scharfen staatlichen Kontrolle, so daß sich fragen läßt, ob hier überhaupt noch von einer wesentlichen Entfaltung der Privatinitiative gesprochen werden kann ³⁾.

Im Postwesen wäre es dagegen durchaus denkbar, daß die Forderung nach Aufhebung des noch bestehenden Beförderungsvorbehalts durchzusetzen versucht wird, insbesondere dann, wenn die im vorangehenden Punkt behandelte Betriebspflicht eingeschränkt wird. Ein Beförderungsvorbehalt ohne entsprechende Verpflichtung zur Leistungserbringung erscheint auf die Dauer unvorstellbar. Private

¹⁾ ZURHORST, B., Die Alleinrechte der Deutschen Bundespost im Lichte der Wettbewerbsordnung der Wirtschaft, in: JdP, 19. Jg. (1969), Bad Windsheim 1969, S. 275.

²⁾ Vgl. etwa ZURHORST, B., a.a.O., S. 275 ff.

³⁾ Das private Fernmeldewesen in den USA ist unter diesem Aspekt keineswegs so positiv zu beurteilen, wie dies üblicherweise geschieht. Zum einen bestehen hier die - besprochenen - Regionalmonopole und zum anderen unterstehen die privaten "Unternehmungen" einer staatlichen Kontrolle, z.B. hinsichtlich der Preisgestaltung; außerdem ist die Qualität des Fernsprechwesens durchweg schlechter als in der BRD. Vgl. etwa HORATZ, L., Die amerikanischen Nachrichtengesellschaften, in: JdF, 8. Jg. (1954/55), Windsheim/Mittelfr. 1955, S. 332 ff. JECHT, H., Muß das Fernmeldewesen "Hoheitsverwaltung" sein?, in: FAZ Nr. 72 vom 25.3.1968 sowie SCHUSTER, F./LÜTTICKEN, [. . .], Die Bundesfernmeldeverwaltung der USA, in: Archiv PF, 3. Jg. (1951), S. 358 ff.

Wettbewerber dürften vor allem in verkehrsstarken Räumen an der Übernahme solcher Dienste interessiert sein, welche bislang unter die Beförderungsvorbehalte des Postwesens fallen, so daß bei einer Beschränkung der Betriebspflicht und damit einhergehender Leistungsbeschränkungen (es sei hier an die Bestrebungen zum Abbau der Samstags-Postzustellung gedacht) die Bundespost auf längere Sicht mit der Tätigkeit privater Konkurrenten und der weitgehenden Abschaffung des Beförderungsvorbehalts rechnen müßte ¹⁾.

An dieser Stelle ist noch auf das Problem der Wahrung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses einzugehen. Die Bundespost ist zur Wahrung dieses Geheimnisses verpflichtet ²⁾, das nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland zu den Grundrechten des einzelnen Bürgers gehört ³⁾; Beschränkungen sind nur nach Maßgabe besonderer Gesetze möglich ⁴⁾. Die Wahrung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses ist allerdings nicht an einen öffentlichen Betrieb gebunden, und das Beispiel der Länder, in denen das Fernmeldewesen durch private Unternehmungen betrieben wird, zeigt, daß dort im Grundsatz das Fernmeldegeheimnis durch staatliche Auflagen und Kontrollen ausreichend geschützt ist ⁵⁾. Das mögliche Argument, nur die Bundespost könne die Wahrung dieses Grundrechts sicherstellen und es sei

¹⁾ Das gilt zumindest für die derzeit ausgeübten und unter Beförderungsvorbehalt stehenden Dienste des Postwesens. Bei einem Wandel ihrer Struktur, d.h. im Falle einer künftigen Übertragung von beispielsweise Briefen über Fernmeldeleitungen und mit Hilfe von Faksimileschreibern, werden auch sie die Einrichtungen des Fernmeldewesens beanspruchen; das für das Fernmeldewesen Gesagte gilt dann auch hier. Zu solchen möglichen Entwicklungen vgl. im einzelnen: BRUCH, W., Abschied vom Briefträger, in: Blick ins nächste Jahrtausend, hrsg. von W. Höfer, 2. Aufl., Düsseldorf - Wien 1970, S. 11 ff.; DOLLINGER, W. (Hrsg.), Post 2000 - Die Nachricht der Zukunft, München 1969, insbes. S. 28 ff.

²⁾ Vgl. § 5 PostG 1969 und § 10 FAG. Siehe auch DPG (Hrsg.), Handbuch für den gehobenen Dienst, Bd. II a, Die Gesetze und Rechtsverordnungen des Post- und Fernmeldewesens, 5. Aufl., Frankfurt 1963, S. 21 ff.

³⁾ Vgl. Art. 10 GG.

⁴⁾ Ein solches Gesetz stellt etwa das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses dar. Siehe dazu im einzelnen SCHMITT, W., Die Notstandsgesetze, Bad Honnef 1968, S. 217 ff.

⁵⁾ Vgl. etwa HORATZ, L., a.a.O., S. 333.

schon aus diesem Grunde erforderlich, daß sie auch weiterhin den Beförderungsvorbehalt im Postwesen in Anspruch nehmen müsse, wäre daher unseres Erachtens nicht überzeugend.

3. Schaffung einer Unternehmungsverfassung

Eine Unternehmungsverfassung stellt die in Gesetzen festgelegte Grundordnung von Unternehmungen dar und enthält Angaben über die erforderlichen Organe und deren Zusammensetzung, über die Regelung ihrer Zuständigkeiten, über die Ordnung ihres Zusammenwirkens und über den Vollzug der Willensbildung und Willensdurchsetzung. "Die Unternehmungsverfassung unterwirft damit gewisse grundsätzliche Fragen der Herrschaftsstruktur und Rollenverteilung im Unternehmen, der Haftung, der Legitimation der Führung und der Grundstruktur der Führungsorganisation, bestimmte Prozesse der Willensbildung und Gewinnverteilung . . . einer gesetzlichen Regelung" ¹⁾. Die Unternehmungs- bzw. Betriebsverfassung der Bundespost, kurz: Postverfassung, enthält derartige Angaben ebenfalls. Die bisherige Postverfassung, das Postverwaltungsgesetz, soll durch eine geänderte Postverfassung, das Postverfassungsgesetz, vor allem deshalb ersetzt werden, weil eine "Leitung der Deutschen Bundespost nach Maßstäben der klassischen Verwaltung . . dem Unternehmenscharakter nicht mehr gerecht" ²⁾ wird und weil "die Anwendung der Grundsätze und Methoden moderner Unternehmensführung" ³⁾ ermöglicht werden soll. Man geht also davon aus, daß die Anwendung bestimmter Führungskonzeptionen ⁴⁾, wie sie in erster Linie für private Unternehmungen entwickelt wurden, auf die Bundespost nur dann

¹⁾ WILD, J., Management-Konzeption, a.a.O., S. 60 f.

²⁾ PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16. Vgl. auch unsere Ausführungen in Punkt B. I. 1. a) dieser Arbeit (insbes. S. 57 ff.).

³⁾ PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16.

⁴⁾ Ein guter Überblick über die modernen Führungskonzeptionen findet sich bei WILD, J., Management-Konzeption, a.a.O., insbes. S. 69 ff., der dort die einschlägige Literatur auswertet. Zur Frage der Anwendbarkeit solcher Konzeptionen auf die öffentliche Verwaltung vgl. etwa; GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 315 ff.; derselbe, Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 457 ff.; WILKENLOH, F., a.a.O., S. 99 ff.; WITTE, E., Die Post, a.a.O., S. 27 ff.

möglich sei, wenn die Postverfassung eine andere Ausprägung als bisher erhält und der Verfassung einer privaten Unternehmung angenähert wird. Die Führung eines Betriebes ist allerdings weniger von der Rechtsform, als vielmehr von der Haltung der in ihm Tätigen abhängig. Beachtet man, "daß eine bestimmte Form der Gestaltung der Führungs- und Kontrollorgane . . . eine bestimmte Management-Konzeption weder erfordert noch ausschließt . . . , da die Regelung der Funktionen der obersten Unternehmensorgane ein institutionelles Gliederungsproblem, die Management-Konzeption dagegen ein Verhaltenssteuerungsproblem darstellt" ¹⁾, so zeigt sich, daß mit den geplanten Änderungen der Leitungs- und Aufsichtsorgane und ihrer Befugnisse durch die neue Postverfassung eine effizientere Führung der Bundespost nicht ohne weiteres sichergestellt ist. Die Anwendung der "Grundsätze und Methoden der modernen Unternehmensführung" ²⁾ wäre, anders ausgedrückt, auch bei einer Beibehaltung der bisherigen Struktur der Bundespost in weitgehendem Umfang möglich; das Fehlen kollegialer Führungsorgane schließt eine "integrative Führung" nicht aus ³⁾. Daß solche Führungskonzeptionen bei der Bundespost angewendet werden können und sollen, steht unserer Meinung nach außer Zweifel. Die Post war in der Vergangenheit vielfach zu sehr "Verwaltung", sie war häufig zu unbeweglich und zu bürokratisch, aber Unbeweglichkeit ist kein spezifisches Kennzeichen öffentlicher Verwaltungen, sondern ist auch bei Großunternehmungen der privaten Wirtschaft anzutreffen; auch hier liegt ein Grund für die mangelnde Flexibilität nicht primär in der jeweiligen Ausprägung der Unternehmensverfassung, sondern in dem jeweils angewendeten Führungsstil, der

¹⁾ WILD, J., Management-Konzeption, a.a.O., S. 92. Vgl. auch OETTL, K., Rechtsform, a.a.O., S. 200.

²⁾ PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16.

³⁾ Vgl. WILD, J., Management-Konzeption, a.a.O., S. 92; integrative Führung ist nach WILD dadurch gekennzeichnet, daß "der Mitarbeiter - auch auf den unteren Führungsebenen - persönlich wie prozessual in den Führungsprozeß integriert werden muß. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die Delegation". (Ebenda, S. 71).

eine ausreichende Zielfestlegung und Zielerreichungskontrolle nicht zuläßt ¹⁾. Die geänderte Postverfassung soll aber auch - was an anderer Stelle bereits erörtert wurde - eine weitgehende Verselbständigung der Post vom Bund ermöglichen. Dem Vorstand und dem Aufsichtsrat werden bedeutsame Rechte bei der Zielfestlegung eingeräumt und die Befugnisse des zuständigen Ministers gegenüber denen des bisherigen Postministers verringert. Es ist zwar im Grundsatz möglich, daß er auch weiterhin Einfluß auf das Gebaren der Bundespost nimmt, aber in Zeiten angespannter Haushaltslage des Bundes wird er dies wegen der mit solchen Eingriffen verbundenen Ausgleichspflicht kaum realisieren können. Der Betriebsleitung wird daher trotz gewisser Vorbehaltsrechte des Bundes durch die geänderte Postverfassung der Tendenz nach eine erwerbswirtschaftlich orientierte Führung ermöglicht ²⁾. Sollte es künftig als erforderlich angesehen werden, die Bundespost noch stärker als bislang geplant unternehmungsweise zu führen, so dürfte die Aufrechterhaltung ihrer öffentlich-rechtlichen und öffentlich-wirtschaftlichen Bindungen kaum noch gerechtfertigt sein. Eine Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft des privaten Rechts und die damit verbundene privatwirtschaftliche Unternehmungsverfassung wären dann nicht auszuschließen. Dies würde allerdings voraussetzen, daß auch die der Post noch verbliebenen öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben für irrelevant erklärt werden. In letzter Konsequenz wäre dann die (Teil-) Privatisierung dieses Betriebes in Betracht zu ziehen ³⁾.

Im Zusammenhang mit dem Problem der Unternehmungsverfassung sind noch weitere Fragen bedeutsam. Eine privatwirtschaftliche Organisation der Bundes-

¹⁾ Vgl. BERTHEL, J., Unternehmungssteuerung mit Hilfe von Zielsystemen und Unternehmungsverfassung, in: Probleme der Unternehmungsverfassung, Gedanken zum 70. Geburtstag von M. Lohmann, hrsg. von R.-B. Schmidt, Tübingen 1971, S. 104. BERTHEL meint zu diesem Tatbestand: "Hierin finden pessimistische Visionen von unausrottbaren bürokratischen Einrichtungen ihre verblüffend einfache Begründung". Vgl. dazu etwa auch RITSCHL, H., Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, in: DÖW, 4. Jg. (1955), H. 5, S. 2 ff.

²⁾ Vgl. dazu unsere Ausführungen in Punkt B. I. 1. a) (insbes. S. 58 ff.).

³⁾ Eine Umwandlung der Post in eine Aktiengesellschaft und eine (Teil-) Privatisierung wird immer wieder gefordert; vgl. dazu aus neuerer Zeit VERBAND DER POSTBENUTZER e.V. (Hrsg.), a.a.O., S. 24. Siehe auch HÜBNER, W., Post-Management, a.a.O.

post setzt eine größere Flexibilität im Bereich des Personalwesens und damit langfristig die Abschaffung des Beamtentums voraus ¹⁾. Sie setzt auch voraus, daß die Bundespost von ihrer Ablieferungspflicht befreit und den allgemeinen Steuernormen unterworfen wird. Wir wollen nicht untersuchen, welchen Charakter die Ablieferung der Bundespost hat, ob sie also eine Art Umsatzsteuer, eine Monopolabgabe, ein Äquivalent für die sonstige Steuerbefreiung ²⁾ oder eine "Abgabe sui generis" darstellt, da dies hier wenig bedeutsam ist ³⁾. Es steht fest, daß die Ablieferung die Bundespost in starkem Maß finanziell in Anspruch nimmt, und zwar vor allem auf Grund der Tatsache, daß sie nach den Einnahmen bemessen wird und nicht nach dem Gewinn ⁴⁾. Auch der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes sieht diese Regelung vor, wobei sie aber dadurch gemildert wird, daß die Bundespost einen Anspruch auf die Belassung von Ablieferungsbeträgen hat, solange ihr Eigenkapital unter einem Drittel des Gesamtkapitals liegt. Die Bemessungsgrundlage der Ablieferung bleibt aber unverändert. Diese Regelung ist schon lange reformbedürftig und läßt sich auch nicht durch die Berufung auf das Reichspostfinanzgesetz rechtfertigen ⁵⁾; in der ursprünglichen Fassung dieses Gesetzes war die Ablieferung an die Überschüsse gekoppelt und erst eine Änderung im Jahre 1931 führte dazu, daß die Ablieferung ohne Rücksicht auf die Gewinn- bzw. Verlustsituation der Post nach den Einnahmen bemessen wurde. Dafür waren aber ausschließlich haus-

1) Vgl. dazu WITTE, E., Die Post, a.a.O., S. 28.

2) Auf Grund der einschlägigen Gesetze ist die Bundespost vor allem von der Zahlung der Vermögensteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer und der Umsatzsteuer (außer im Postreisedienst) befreit; an Stelle der Gewerbesteuer zahlt sie jedoch einen "Verwaltungskostenzuschuß" an die Gemeinden. Vgl. dazu die Zusammenstellungen bei FRENTZEL, G., a.a.O., S. 36 ff. und SIEBER, L., a.a.O., S. 226 ff.

3) Vgl. dazu vor allem die ausführliche Untersuchung bei KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 125 ff.; siehe auch JANSEN, K., a.a.O., S. 110 ff.; KOHL, W., Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen, a.a.O., S. 83; MECKEL, H./KRONTHALER, O., a.a.O., S. 33; SCHEDA, W., a.a.O., S. 34 ff.

4) Vgl. § 21 PostVwG und § 32 PostVerfGE. Diese Regelung hat dazu geführt, daß die Ablieferung vielfach aus der Substanz bezahlt werden mußte; vgl. dazu Punkt A. II. dieser Arbeit (S. 17 ff.).

5) So etwa der Entwurf eines PostVwG, Begründung zu § 21, S. 15.

haltswirtschaftliche Gründe des Reiches ausschlaggebend, das sichergestellt wissen wollte, daß ihm von der Post jährlich Mittel zufließen ¹⁾. Es erscheint daher unverständlich, daß man mit dem Postverwaltungsgesetz und dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes nicht zu der ursprünglichen Bemessungsgrundlage zurückfand.

Wenn man es schon für erforderlich hält, daß die Bundespost einen Beitrag zur Verstärkung der Haushaltsmittel des Bundes leistet - wobei es sich fragen läßt, ob eine derartige "Selbstbesteuerung" überhaupt sinnvoll ist ²⁾ -, so erschiene es zweckmäßiger, die Post der üblichen Steuerpflicht zu unterwerfen ³⁾. Eine Besteuerung entsprechend der privater Unternehmungen hätte in der Vergangenheit für die Bundespost außerdem den Vorteil gehabt, daß sie - nicht nur in Verlust-, sondern auch in Gewinnjahren - geringere Beträge an den Bund hätte abführen müssen als auf Grund ihrer Ablieferungspflicht; das zeigen Steuerrechtsnormenvergleiche deutlich auf, obwohl diese davon ausgehen, daß die Bundespost auch bei Steuerpflicht an ihren derzeitigen Bewertungs- und Abschreibungsgrundsätzen festgehalten hätte, die unter anderem grundsätzlich eine lineare Abschreibung vorsehen. Unterstellt man dagegen, daß sie die steuerrechtlichen Möglichkeiten voll ausgeschöpft hätte, so würde ein solcher Vergleich noch stärker zugunsten der Post ausfallen ⁴⁾. War also angesichts der Tatsache, daß die Bundespost erklärtermaßen nicht in erster Linie fiskalischen Zwecken des Bundes dienen sollte schon in der Vergangenheit die

¹⁾ Vgl. dazu KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 141 f. und SCHEDA, W., a.a.O., S. 34 f.

²⁾ Eine Besteuerung öffentlicher Betriebe ist nach vielfach vertretener Meinung nur erforderlich, soweit Kostensteuern betroffen sind und soweit diese Betriebe sich in größerem Umfang mit privaten Unternehmungen in Wettbewerb befinden. Vgl. dazu etwa RITSCHL, H., Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 12; derselbe, Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmen, Berlin 1960; siehe aber auch die Argumente bei SIEBER, L., a.a.O., S. 233 ff.

³⁾ Vgl. dazu auch KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 147 und passim.

⁴⁾ Diese Auffassung wurde dem Verfasser auch von Angehörigen der DBP bestätigt, ohne daß er nähere Angaben erhalten konnte. Ein solcher Vergleich findet sich für das Jahr 1962 bei KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 128 ff.; KINDER weist dort auch darauf hin, daß eine Steuerpflicht der DBP für den Bund auf jeden Fall einen Ausfall von Mitteln bedeuten würde, weil die Ablieferung ihm voll zukommt, während von den Steuern ein Teil auch an die Länder und Gemeinden ginge.

Ablieferungs- an Stelle der Steuerpflicht nicht gerechtfertigt, weil sie die Post stärker belastete als es bei normaler Steuerpflicht der Fall gewesen wäre, so müßte sie in Zukunft bei verstärkt unternehmungsweiser Führung der Bundespost auf jeden Fall durch die allgemeine Steuerpflicht ersetzt werden.

4. Verfolgung des Postulats der Kostendeckung für einzelne (Teil-) Dienstzweige

Es hat sich gezeigt, daß die Bundespost nach den derzeit noch gültigen Vorschriften des Postverwaltungsgesetzes zu einer globalen Deckung ihrer Aufwendungen durch ihre Erträge verpflichtet ist, und daß daraus auch die Pflicht zur Gesamtkostendeckung abgeleitet wird. Nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes soll sie künftig darüber hinaus eine Kostendeckung für jeden einzelnen (Teil-) Dienstzweig erzielen und auch jeweils einen Selbstfinanzierungsbeitrag erwirtschaften. Die Verwirklichung dieses Zieles wird vielfach als eine Bedingung für eine unternehmungsweise Führung angesehen ¹⁾, obwohl dies bedeutet, daß die Bundespost eine Möglichkeit nicht ausnützen können soll, die selbstverständlich jedem privaten Unternehmen offen steht: nämlich die Möglichkeit der "Mischkalkulation" oder des "kalkulatorischen Ausgleichs". Man wird daher, soll die Bundespost gegenüber privaten Unternehmungen nicht imparitatisch behandelt werden, eine strenge Durchsetzung des Postulats der Kostendeckung für jeden einzelnen (Teil-) Dienstzweig kaum fordern können ²⁾. Eine Mischkalkulation, bei der "verlustbringende" Leistungen mit Hilfe "gewinnbringender" Leistungen intern subventioniert werden, ist auch unter unternehmungswirtschaftlichem Aspekt nicht angreifbar, solange sie nicht dazu führt, daß einzelne Bereiche überwiegend durch die Kostenüberdeckungen anderer Bereiche getragen werden. Solange also einzelne Bereiche nicht die vollen Kosten erwirtschaften,

¹⁾ Vgl. etwa DIHT (Hrsg.), Zukunft, a.a.O., S. 12 ff.; FLUME, W., a.a.O.; ZIMBEHL, A., a.a.O., S. 268 f.

²⁾ § 25 Abs. 2 PostVerfGE läßt daher unter bestimmten Umständen einen Ausgleich zwischen verschiedenen Dienstzweigen zu; vgl. auch PostVerfGE, Begründung zu § 25, S. 28.

wohl aber einen Deckungsbeitrag über ihre variablen bzw. ihre Einzelkosten hinaus erbringen können, d.h. zur Abdeckung der fixen bzw. verbundenen Kosten einer Leistungsperiode beitragen ¹⁾, ist die Aufrechterhaltung solcher Dienste auch bei unternehmungsweiser Führung der Bundespost gerechtfertigt.

Die Verwirklichung des Postulats der Kostendeckung für jeden einzelnen (Teil-) Dienstzweig setzt "kostenechte" oder zumindest kostenorientierte Gebühren (Preise) voraus. Das bedingt, daß zum einen die "echten" Kosten jedes (Teil-) Dienstzweiges ermittelt werden können, und daß zum anderen die auf dieser Grundlage errechneten Gebühren tatsächlich durchsetzbar sind. Unter kostenechten oder kostenorientierten Gebühren werden in der Regel Gebühren verstanden, deren Höhe sich an den vollen Durchschnittskosten jeder Leistung ausrichtet ²⁾. Auch die Bundespost geht in ihrer betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung (Leistungs- und Kostenrechnung) von einer Vollkostendeckung aus. Diese Kostenrechnung, welche die Form einer vergangenheitsorientierten Ist-Kostenrechnung hat, erscheint angesichts des ausgeprägten Verbundbetriebes der Post (so dient beispielsweise ein Postamt in der Regel allen Zweigen des Postwesens und zum Teil auch dem Fernmeldewesen) nicht unproblematisch. Die Errechnung der Selbstkosten jedes Kostenträgers - als Kostenträger werden bei der Bundespost die verschiedenen Dienstzweige und Teildienstzweige angesehen - verlangt wie bei jeder Vollkostenrechnung vielfache Schlüsselungen, durch die zwangsläufig Ungenauigkeiten in der Kostenzurechnung ent-

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen statt vieler: RIEBEL, P., Die Fragwürdigkeit des Verursachungsprinzips im Rechnungswesen, in: Rechnungswesen und Betriebswirtschaftspolitik, Festschrift für G. Krüger, hrsg. von M. Layer und H. Strebel, Berlin 1969, S. 49 ff. (im folgenden zitiert als: Verursachungsprinzip); derselbe, Deckungsbeitragsrechnung, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von E. Kosiol, Stuttgart 1970, Sp. 383 ff.

²⁾ Vgl. etwa FALLER, P., Determinanten des preispolitischen Spielraums öffentlicher Betriebe, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970), Tübingen 1970, S. 177 f. (im folgenden zitiert als: Determinanten); THIEMEYER, Th., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 145 ff. Siehe auch MÜLLER, E., Die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für 1964, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 4.

stehen ¹⁾. Man verweist bei der Bundespost jedoch darauf, daß der Leistungsverbund nicht auf Grund produktionstechnischer Gegebenheiten zwangsläufig bestehe, sondern ökonomisch gewollt sei ²⁾. Die Kostenzurechnung auf die einzelnen Kostenträger, die insbesondere auf Grund der "Personalverteilungskartei" und der "Gebäudeverteilungskartei" erfolgt, könne daher ohne allzu große Fehler nach dem Verursachungsprinzip vorgenommen werden ³⁾. Tatsächlich bemüht man sich offensichtlich darum, die Schlüssel möglichst wirklichkeitsnah zu ermitteln, sie ständig zu überprüfen und gegebenenfalls zu verfeinern ⁴⁾. Da die Bundespost in erster Linie nach auf die Kostenträger aufzuteilenden oder nicht aufzuteilenden Kosten unterscheidet (Kriterium ist dabei, ob die Kosten nur für einen einzelnen Kostenträger oder für mehrere Kostenträger entstanden sind) und nicht nach Einzel- und Gemeinkosten oder beschäftigungs- bzw. periodenfixen und -variablen Kosten, erscheint eine Kostenzurechnung auf die einzelnen Dienstzweige und Teildienstzweige ohne allzu große rechnerische Ungenauigkeiten als möglich. Auch die Zurechnung der Leistungen (Erträge) auf die einzelnen Kostenträger erfolgt mit Hilfe des "Titelverzeichnisses" der Deutschen Bundespost - das eine Aufteilung der Leistungen auf die einzelnen Bereiche vorsieht - mit ausreichender rechnerischer Genauigkeit.

Der Mangel der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der Bundespost liegt daher weniger in unzureichender Genauigkeit, sondern mehr in der Methodik. Ihre Vollkostenrechnung ist vergangenheitsorientiert und darauf gerichtet,

¹⁾ Wir können im weiteren die Systematik der Kosten- und Leistungsrechnung der DBP nicht im einzelnen verfolgen; wir verweisen hierzu auf MÜLLER, E., Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost, in: JdP, 10. Jg. (1960), Windsheim/Mittelfr. 1961, S. 204 ff. (im folgenden zitiert als: Ergebnisrechnung); derselbe, Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP, in: ZPF, 12. Jg. (1960), S. 105 ff.; derselbe, Hinweise zur Leistungs- und Kostenrechnung der DBP mit den Ergebnissen für 1965, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 46 ff.; STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 124 ff.

²⁾ So etwa MÜLLER, E., Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP mit den Ergebnissen für 1966, in: ZPF, 20. Jg. (1968), S. 10.

³⁾ Zum Inhalt und zur Kritik des "Kostenverursachungsprinzips" vgl. etwa KOSIOL, E., Kostenrechnung, Wiesbaden 1964, S. 29 f.; MEFFERT, H., Betriebswirtschaftliche Kosteninformationen, Wiesbaden 1968, S. 193 ff.; RIEBEL, P., Verursachungsprinzip, a.a.O., S. 49 ff.

⁴⁾ Vgl. MÜLLER, E., Ergebnisrechnung, a.a.O., S. 223 f.

die Kostendeckungsgrade der einzelnen Kostenträger innerhalb einer Periode und ohne Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades zu ermitteln ¹⁾. Durch die Art der Kostenaufteilung wird der Eindruck erweckt, daß es eine eindeutige Möglichkeit der Kostenzurechnung gäbe. Bei einer Kostenrechnung für verbundene Leistungen - seien sie nun produktionstechnisch bedingt oder ökonomisch gewollt - gibt es für einen Teil der Kosten jedoch keine eindeutigen Möglichkeiten der Zurechnung ²⁾ und der Spielraum der betrieblichen Preispolitik ist auch bei der grundsätzlichen Befolgung des Postulats kostenechter oder kostenorientierter Preise sehr groß ³⁾. Eine Aufteilung der bei verbundener Produktion entstehenden gemeinsamen Kosten kann generell entweder nach dem Veranlassungsprinzip oder nach dem Nutzungsprinzip erfolgen ⁴⁾; die Wahl eines dieser Prinzipien führt dann zu unterschiedlichen Konsequenzen hinsichtlich der Preispolitik. Aber auch bei der Befolgung eines dieser Prinzipien bestehen immer noch erhebliche Spielräume für die Preisbildung ⁵⁾. Die Betriebswirtschaftslehre ist nicht in der Lage, generell anzugeben, welches der Prinzipien das "richtige" ist. Die Entscheidung für ein bestimmtes Zurechnungsprinzip ist abhängig von den Zwecken, die man mit der Kostenrechnung verfolgt. Soweit mit Hilfe der Kostenrechnung innerbetrieb-

¹⁾ Der Beschäftigungsgrad ist zwar keineswegs die einzige Kosteneinflußgröße, sie wird aber häufig als eine der wichtigsten Einflußgrößen angesehen; vgl. etwa GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 332 ff.; HEINEN, E., Kostenlehre, a.a.O., S. 369 ff.; SCHMALENBACH, E., Kostenrechnung und Preispolitik, 8. Aufl., bearbeitet von R. Bauer, Köln - Opladen 1963, S. 41 ff.

²⁾ Vgl. dazu vor allem KRÖMMELBEIN, G., Leistungsverbundenheit im Verkehrsbetrieb, Berlin 1967, S. 77 ff., insbes. auch S. 101; RIEBEL, P., Deckungsbeitragsrechnung, a.a.O., Sp. 383 ff. Vgl. auch SAINDL, K., Die Grundlagen der Tarifgestaltung der kommunalen Betriebe, in: Gemeinwirtschaft, Jg. 1969, H. 5, S. 44. THIEMEYER, Th., Thesen zur Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: derselbe, Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 228; TIMM, K., Die Rechnungsaufteilung und Kostenzurechnung, in: JdP, Jg. 1939, Berlin - Friedenau 1940, S. 171 ff.

³⁾ Vgl. dazu im einzelnen FALLER, P., Determinanten, a.a.O., S. 178 ff.; THIEMEYER, Th., Grenzkostenpreise, a.a.O., S. 145 ff.

⁴⁾ Vgl. RIEBEL, P., Verursachungsprinzip, a.a.O., S. 49 ff.; FALLER, P., Determinanten, a.a.O., S. 180 ff.; GÜDE, U., Die Bank- und Sparkassenskalkulation, Meisenheim am Glan 1967, S. 123 ff., insbes. S. 125.

⁵⁾ Siehe dazu im einzelnen die Ausführungen und die Beispiele bei FALLER, P., a.a.O., S. 180 ff.

liche Entwicklungen verfolgt und eine Betriebskontrolle ermöglicht werden soll, spielt die Wahl der Zurechnungsmethode keine allzu große Rolle, da dann auf Grund von Entwicklungsreihen, die jeweils mit Hilfe derselben Berechnungsverfahren ermittelt wurden, durchaus eine Aussage über die Tendenzen der Kostenentwicklung möglich ist. Eine Vollkostenrechnung kann allerdings wegen der besprochenen Ermessensspielräume bei der Kostenaufteilung keine ausreichende Aussage über den "richtigen" Preis machen, und auch bei grundsätzlicher Befolgung des Prinzips kostenechter oder kostenorientierter Preise gibt es eine Vielzahl von möglichen Preiskombinationen, die als "kostenecht" zu bezeichnen sind. Es verbietet sich daher schon aus diesem Grund, eine strenge Befolgung des Grundsatzes der Kostendeckung für jeden einzelnen (Teil-) Dienstzweig zu postulieren, abgesehen davon, daß damit der Bundespost die Möglichkeit einer flexiblen Preispolitik genommen würde. Für die Vergangenheit ist außerdem festzustellen, daß die Kosten nur zu einem geringen Teil Bestimmungsgrund der Gebührenhöhe waren, sondern daß die Gebühren auf Grund vielfältiger, nicht zuletzt politischer Einflüsse, festgesetzt wurden und daher vielfach als "politische Preise" anzusehen waren. Bei unternehmungsweiser Führung der Bundespost treten diese Einflüsse zurück, aber es muß auch dann noch fraglich erscheinen, ob "kostenechte" Gebühren durchsetzbar sind, d.h. ob alle Märkte für die Leistungen des Post- und Fernmeldewesens "kostenechte" Entgelte erlauben und ob die jeweils erforderliche Zahlungswilligkeit der Kunden vorliegt. Das Postulat der Kostendeckung für jeden einzelnen (Teil-) Dienstzweig wird also selbst bei unternehmungsweiser Führung der Bundespost nur in Grenzen befolgbar sein. Seine Durchsetzung würde zudem das paradoxe Ergebnis zeitigen, daß die Bundespost zwar bei der Festsetzung ihrer Gebühren (Preise) von politischen Bindungen befreit, durch die Bindungen ihrer Entgelte an - wie wir gesehen haben - keineswegs eindeutige Kostengrößen aber wieder unternehmerische Freiheit verlieren würde, die ja durch die unternehmungsweise Führung auch auf dem Gebiet der Entgeltpolitik gesichert werden soll.

Wegen der besprochenen Mängel des bei der Bundespost angewendeten Verfahrens der Kostenrechnung erscheint es erforderlich, daß sie sich künftig zur

Vorbereitung betriebspolitischer Entscheidungen stärker als bisher der Deckungsbeitragsrechnung ¹⁾ bedient. In der Vergangenheit hat sie dieser ablehnend gegenübergestanden, und zwar nicht zuletzt aus Gründen der Preispolitik, wie folgende Aussage zeigt: "Eine Kalkulation auf der Basis der Teilkosten hätte zur Folge, daß es schwierig sein würde, Gebührenfestsetzungen zu erreichen, die zu einem Erlös führen, der nicht nur die Einzelkosten, sondern auch noch einen Teil der Gemeinkosten abdeckt" ²⁾. Bedenkt man aber, "daß bei der Vollkostenrechnung der DBP die Notwendigkeit entfällt, . . . zwischen fixen Kosten und Einzelkosten zu unterscheiden" ³⁾ und daß aus diesem Grund vielfach nicht eindeutig feststellbar ist, ob durch die Gebühren wenigstens die Einzelkosten oder die variablen Kosten gedeckt werden ⁴⁾, so erscheint es notwendig, daß die Bundespost beim Übergang zur unternehmungsweisen Führung die Funktion des Rechnungswesens als Mittel zur Entscheidungsvorbereitung stärker betont und Systeme der Deckungsbeitragsrechnung für die Gewinnung von Unterlagen für die Betriebspolitik ständig anwendet. Trotz der Schwierigkeiten, die mit einer Kostenspaltung in fixe und variable bzw. in Einzel- und verbundene Kosten verknüpft sind, und die noch dadurch vergrößert werden, daß die Verfahren der Deckungsbeitragsrechnung in erster Linie auf die Produktionsverhältnisse in Sachleistungs- und nicht in Dienstleistungsbetrieben abgestellt sind, müßte es realisierbar

-
- ¹⁾ Unter Deckungsbeitragsrechnung wurde zunächst nur das System der Teilkostenrechnung nach RIEBEL verstanden. Es hat sich in der Zwischenzeit jedoch eingebürgert, sämtliche Verfahren der Teilkostenrechnung unter dem Begriff der Deckungsbeitragsrechnung zu subsumieren; diese Verfahren unterscheiden sich vor allem durch unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Kosten den Leistungseinheiten zugerechnet werden können. Wir verstehen im folgenden unter Deckungsbeitragsrechnung ebenfalls eine Sammelbezeichnung für die Verfahren der Teilkostenrechnung und stellen nur die Anwendung solcher Verfahren, nicht jedoch eines bestimmten Verfahrens der Deckungsbeitragsrechnung zur Diskussion.
- ²⁾ MÜLLER, E., Ergebnisrechnung, a.a.O., S. 230 f. Dieser Standpunkt wird auch heute noch von Vertretern der Bundespost eingenommen, wie der Verfasser in mehreren Gesprächen feststellen konnte.
- ³⁾ MÜLLER, E., Ergebnisrechnung, a.a.O., S. 232. MÜLLER sieht diese fehlende Notwendigkeit der Trennung von fixen und variablen Kosten sogar als Vorteil der Ergebnisrechnung der DBP an.
- ⁴⁾ Vgl. KRÖMMELBEIN, G., a.a.O., S. 78.

sein, daß die Bundespost derartige Verfahren ihren Zwecken dienstbar macht ¹⁾. Es wäre dann auch möglich, daß ein Teil der gesamten Kosten einer Periode, nämlich die variablen Kosten bzw. die Einzelkosten, tatsächlich den Kostenträgern verursachungsgerecht zugerechnet werden; dieser Teil der Kosten ist der einzige, der durch die Erstellung der Kostenträger unmittelbar verursacht wird. Die variablen Kosten lassen sich daher auch als Leistungskosten, die fixen Kosten als Bereitschaftskosten kennzeichnen. Die periodenfixen Kosten stellen bei der Bundespost einen hohen Anteil der Gesamtkosten dar, der bei insgesamt etwa 70 - 80 v.H. ²⁾ liegen dürfte, wobei in den einzelnen (Teil-) Dienstzweigen die Verhältnisse unterschiedlich gelagert sind. Das Argument, daß es bei der Anwendung von Verfahren der Deckungsbeitragsrechnung angesichts des hohen Fixkostenanteils schwierig sei, eine Gebührenhöhe zu erreichen, die nicht nur die variablen Kosten, sondern auch die fixen Kosten zumindest teilweise abdeckt ³⁾, erscheint jedoch ungerechtfertigt. Es übersieht, daß die Gebührenfestsetzung nicht in erster Linie von den Kosten abhängt, sondern von betriebspolitischen Entscheidungen und von den Marktverhältnissen. Die Deckung der gesamten Kosten muß auf die Dauer bei eigenwirtschaftlicher Führung ohne Zweifel gesichert sein, aber angesichts der erörterten nicht lösbaren logischen Schwierigkeiten bei der Zurechnung der fixen bzw. der verbundenen Kosten auf die Kostenträger bleibt letztlich - und das gilt sowohl für eine Gebührenermittlung auf Grund einer Vollkostenrechnung als auch auf Grund einer Deckungsbeitragsrechnung - nur der Ausweg, die Fixkosten nach

1) Als Beispiele für die Anwendbarkeit der Deckungsbeitragsrechnung auf Dienstleistungsbetriebe seien hier genannt: GÜDE, U., a.a.O., insbes. S. 269 ff.; WECKER, G., Kostenrechnung im Speditionsbetrieb, Diss. München 1969, insbes. S. 146 ff. - Laut Auskunft von Angehörigen der DBP werden zur Zeit (im Rahmen der Bemühungen zur Umgestaltung der DBP) die Anwendungsmöglichkeiten solcher Verfahren näher geprüft.

2) Vgl. dazu etwa JANSEN, K., a.a.O., S. 80 ff.; SCHMALENBACH, E., a.a.O., S. 55. Zu den Verhältnissen bei anderen Postverwaltungen vgl. HORSEFIELD, J.K., British and American Postal Services, in: Public Enterprise - Selected Readings, ed. by R. Turvey, Middlesex/England 1968, S. 288 ff. Auf Grund der zunehmenden Automatisierung ist in vielen Dienstzweigen der DBP ein Ansteigen des Fixkostenanteils zu erwarten.

3) Vgl. MÜLLER, E., Ergebnisrechnung, a.a.O., S. 230 f.

bestimmten betriebspolitischen Leitsätzen und nach der Belastbarkeit der Kunden in die Entgelte der verschiedenen Dienstleistungen einzurechnen ¹⁾. Bei unternehmungsweiser Führung der Bundespost ist es aber - im Gegensatz zu den Verhältnissen bei öffentlich-wirtschaftlicher Führung - aus Gründen des Gewinnstrebens unerlässlich, daß die Preise für die einzelnen Dienstleistungen zumindest die variablen bzw. die Einzelkosten decken, da eine Umsatzausweitung sonst nicht zu einer Erhöhung der Deckungsbeiträge, sondern zur Entstehung oder Vergrößerung von Verlusten beiträgt. Erst die Anwendung von Verfahren der Deckungsbeitragsrechnung ermöglicht aber die Ermittlung der variablen bzw. der Einzelkosten, das heißt also der kurzfristigen Preisuntergrenzen ²⁾, und ist bei unternehmungsweiser Führung daher unerlässlich.

1) Vgl. RIEBEL, P., Verursachungsprinzip, a.a.O., insbes. S. 63 f.; siehe auch derselbe, Die Preiskalkulation auf Grundlage von "Selbstkosten" oder von relativen Einzelkosten und Deckungsbeiträgen, in: ZfbF, NF, 16. Jg. (1964), insbes. S. 574 ff. Vgl. auch HAUSCHILDT, J., Die Absatzpolitik der Energieversorgungsunternehmen, Tübingen 1964, S. 118; HAUSCHILDT vertritt dort die Ansicht, daß es "Aufgabe der Organe der öffentlichen Hand" sein müsse, "den nicht direkt zurechenbaren Block der Kosten nach politischer Einschätzung auf die einzelnen Abnehmer zu verteilen".

2) Zum Problem der Ermittlung und der Bedeutung von Preisuntergrenzen vgl. vor allem RAFFÉE, H., Kurzfristige Preisuntergrenzen als betriebswirtschaftliches Problem, Köln - Opladen 1961.

III. Mögliche Auswirkungen einer unternehmungsweisen Führung der Deutschen Bundespost und deren Beurteilung

Die unternehmungsweise Führung soll die Deutsche Bundespost in die Lage versetzen, "ihre Aufgaben in einer sich rasch verändernden Wirtschaft und Gesellschaft flexibler und in größerer Kundennähe erfüllen zu können" ¹⁾. Geht man davon aus, daß es als Hauptaufgabe der Bundespost anzusehen ist, den Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens zu decken, und daß bei der Bedarfsdeckung in der Vergangenheit Erfüllungsrückstände zu verzeichnen waren ²⁾, so ist dies ohne Zweifel eine populäre Forderung, denn dem Post- und Fernmeldewesen kommt für eine Volkswirtschaft vor allem als Mittler von Nachrichten und Gütern eine erhebliche Bedeutung zu. Diese Bedeutung zeigt sich allerdings nicht in erster Linie am Beitrag der Bundespost zum Bruttoinlandsprodukt, der etwa 1,8 v.H. beträgt ³⁾, sondern liegt vielmehr in ihrer Gewährleistungsfunktion. Das Post- und Fernmeldewesen ist ein unentbehrlicher Faktor eines Wirtschafts- und Gesellschafts-systems und sichert erst dessen Funktionsfähigkeit ⁴⁾. Die Bedeutung der Bundespost ergibt sich daher daraus, in welchem Maß sie ihren Leistungsaufgaben nachkommt. In einer verstärkten Verpflichtung der Bundespost auf die Eigenwirtschaftlichkeit sowie den damit verbundenen Möglichkeiten einer beweglicheren und vom Staat her weniger beeinflussten Entgelt- und Leistungs-politik sieht man vielfach die besten Voraussetzungen für eine verbesserte Erfüllung der Leistungsaufgaben ⁵⁾. Wir wollen uns daher im folgenden mit der

¹⁾ LEBER, G., Unternehmensverfassung, a.a.O., S. 1013.

²⁾ Es sei hier beispielhaft auf das Problem der "Wartelisten" für die Einrichtung von Fernsprechan schlüssen hingewiesen.

³⁾ Diese Angabe wurde errechnet nach: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1970, Stuttgart - Mainz 1970, S. 493.

⁴⁾ Vgl. etwa REHBEIN, G., Ökonomische Aspekte des Nachrichtenverkehrs, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 17. Jg. (1970), S. 348 ff. Siehe etwa auch HELLMUTH, H., Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost, a.a.O., S. 17.

⁵⁾ Vgl. z.B. BRANDT, W., a.a.O., S. 28 sowie PostVerfGE, Begründung, allgemeiner Teil, S. 16 ff.

Frage beschäftigen, ob eine unternehmungsweise Führung tatsächlich in jedem Fall zu einer Verbesserung der Leistungserfüllung beiträgt oder ob nicht im Gegenteil zumindest partiell Verschlechterungen gegenüber dem bisherigen Zustand zu erwarten sind. Wir beschränken uns dabei auf die Betrachtung der beiden für die Bundespost wichtigsten Zweige ihrer Angebotspolitik, nämlich auf die Entgeltpolitik und die Leistungs politik ¹⁾.

1. Mögliche Auswirkungen einer erwerbswirtschaftlich orientierten

Entgeltpolitik

Die Deutsche Bundespost soll - wie wir gesehen haben - nach dem Entwurf eines Postverfassungsgesetzes für jeden (Teil-) Dienstzweig Kostendeckung erzielen ²⁾ und außerdem einen Selbstfinanzierungsbeitrag erwirtschaften. Wird dieses Postulat künftig verfolgt, so muß dies für die Entgeltpolitik der Bundespost bedeutsame Folgen haben. Das gilt vor allem für diejenigen Dienstzweige und Teildienstzweige, die seit langem, zum Teil schon seit jeher, nicht kostendeckend arbeiten; es sind dies in erster Linie der Paketdienst (1969: -475 Mio. DM), der Postzeitungsdienst (1969: -347 Mio. DM), der Postreisedienst (1969: -94 Mio. DM), die Gelddienste (1969: -415 Mio. DM) und der Telegrammdienst (1969: -128 Mio. DM) ³⁾. Hier müßten die Entgelte für die einzelnen Leistungen teilweise sehr stark angehoben werden, wenn auf die Dauer Kostendeckung und Erwirtschaftung eines Selbstfinanzierungsbeitrags gesichert werden sollten. Zumindest kurzfristig wären die dafür erforderlichen Entgeltanpassungen wohl kaum durchsetzbar, da die Dispositionen der davon betroffenen

¹⁾ Zu den verschiedenen Zweigen der Angebotspolitik öffentlicher Betriebe vgl. OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 218 ff. sowie OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik und öffentlicher Angebotspolitik, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 37 ff. (im folgenden zitiert als: Thesen zur Angebotspolitik).

²⁾ Zu den Möglichkeiten der Ermittlung "kostenechter" Entgelte vgl. S. 173 ff. dieser Arbeit.

³⁾ Zahlenangaben nach dem Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost für das Jahr 1970, S. 121 ff. Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei hier klargestellt, daß zu den "Gelddiensten" nicht der Postscheck- und der Postsparkassendienst gehören, sondern daß diese den Postanweisungs-, den Renten-, den Rundfunkrechnungs-, den Zahlungsanweisungs- und Zahlkartendienst sowie den Vertrieb von Wertzeichen anderer Verwaltungen (etwa von Wechselsteuermarken) umfassen.

Wirtschaftssubjekte sich an den geltenden Gebührensätzen ausrichten und derart gravierende Erhöhungen unmittelbar viele Kunden der privaten Wirtschaft und mittelbar auch die privaten Haushalte als Kunden treffen würden. Das Argument, daß etwa 75 v.H. der gesamten Gebühreneinnahmen der Bundespost aus der Wirtschaft und nur etwa 10 v.H. von den privaten Haushalten kämen und daß dieser Tatbestand bei künftigen Entgelterhöhungen entsprechend in Betracht gezogen werden müsse, d.h. also, daß man auf die privaten Haushalte bei der Gebührenbemessung nicht allzu viel Rücksicht nehmen müsse ¹⁾, vermag nicht zu überzeugen. Es übersieht, daß die privaten Haushalte letztlich doch weitgehend die erhöhten Gebühren tragen, da diese regelmäßig an die Endverbraucher weitergegeben werden. Im Postzeitungsdienst würden kostendeckende Gebühren beispielsweise - überspitzt formuliert - "das Ende der Zeitschriften, die häufig eine kulturelle und wissenschaftliche Bedeutung haben" ²⁾, herbeiführen und im Paketdienst "für verkehrsferne Gebiete sehr ungünstige Wettbewerbsbedingungen schaffen" ³⁾. Zeitungs- und Zeitschriftenverlage sowie Versandhäuser arbeiten häufig mit einer knappen Gewinnmarge und könnten daher die erheblich gestiegenen Gebühren kaum auffangen, so daß sie versuchen müßten, die Gebührenbelastungen an ihre Kunden weiterzugeben ⁴⁾. Inwieweit ihnen das bei sehr stark angehobenen Entgelten für Leistungen der Bundespost möglich wäre, kann nicht generell bestimmt werden. Es läßt sich aber vermuten, daß viele Kunden nicht mehr bereit sein würden, Zeitungen und Zeitschriften zu beziehen, und daß auch die Versandhäuser mit einem

¹⁾ So etwa BELZ, K., Die Belastung der gewerblichen Wirtschaft mit Post- und Fernmeldegebühren, in: ZPF, 12. Jg. (1960), S. 490.- Die restlichen ca. 15 v.H. der Gebühreneinnahmen kommen aus dem Bereich anderer öffentlicher Dienste.

²⁾ DOLLINGER, W., Die Anpassung der Deutschen Bundespost an den Strukturwandel der Wirtschaft, a.a.O., S. 209 f.

³⁾ Ebenda, S. 210.

⁴⁾ Daneben wäre es denkbar, daß sie versuchen, auf andere Verkehrsbetriebe auszuweichen oder zum Eigenverkehr überzugehen. Vgl. zu dieser Problematik für verkehrsunünstig gelegene Gebiete aber auch: INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER REGENSBURG, Jahresbericht 1962, S. 60.

Umsatzrückgang rechnen müßten ¹⁾. Die verschiedenen Märkte für die Leistungen des Post- und Fernmeldewesens würden also die geforderten Gebühren möglicherweise nicht mehr akzeptieren. Es könnte sich für die Bundespost daher ein starker Umsatzrückgang ergeben, der letztlich trotz gestiegener Entgelte für die einzelnen Leistungen die Erzielung der Eigenwirtschaftlichkeit in den verschiedenen (Teil-) Dienstzweigen unmöglich machen würde ²⁾.

Bei den bisherigen Überlegungen wurde davon ausgegangen, daß die Tarifeinheit im Raum bzw. die zur Zeit bestehenden Entfernungsstaffeln im Grundsatz beibehalten werden. Dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit wohnt aber die Tendenz zur Verfeinerung inne ³⁾; Wird zunächst nur die globale Eigenwirtschaftlichkeit verfolgt (so nach dem Postverwaltungsgesetz), so setzt sich mit der Zeit, insbesondere wenn die Möglichkeiten der internen Subventionierung durch veränderte Marktverhältnisse oder aus anderen Gründen verringert werden, die Forderung nach dienstzweigspezifischer Eigenwirtschaftlichkeit durch (wie sie im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vorgesehen ist); schließlich ist damit zu rechnen, daß auch die Forderung nach strecken- und stationsspezifischer Eigenwirtschaftlichkeit erhoben und durchzusetzen versucht wird. Dies würde aber zu einer weiteren Benachteiligung verkehrsferner Gebiete führen, die gegenüber den Ballungsgebieten mit höheren Entgelten für verschiedene Dienstleistungen zu rechnen hätten. Raumordnungspolitischen

¹⁾ Vgl. etwa KOHL, W., Der Postzeitungsdienst in neuer Sicht, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 623 ff. - Die Elastizität der Nachfrage in bezug auf die Gebühren wird i.d.R. als ziemlich starr angenommen (vgl. etwa FRICKE, W., Die Drucksache, Ein Beitrag zur Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, Heidelberg 1958, S. 59 ff.); genauere Untersuchungen liegen unseres Wissens nicht vor bzw. wurden nicht veröffentlicht. Es ist jedoch zu beachten, daß globale Elastizitätskoeffizienten wenig aussagen, sondern daß (schichten-) spezifische Elastizitätskoeffizienten ermittelt werden müßten (vgl. dazu OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 243).

²⁾ Über die "Störgrößen", d.h. die "Größen, die die Nachfrage nach Postdienstleistungen negativ beeinflussen, wie Gebührenhöhe" bestehen bei der Bundespost offensichtlich keine genauen Kenntnisse (GSCHIEDLE, K., Management, a.a.O., S. 321).

³⁾ Vgl. dazu auch OETTLE, K., Wegenetze, a.a.O., S. 153.

Zielen, die eine weitere Ballung verhindern wollen, laufen derartige Tendenzen zuwider ¹⁾. Zwar sind bei der Bundespost bislang solche Tendenzen zur Verfolgung der strecken- bzw. stationsspezifischen Eigenwirtschaftlichkeit noch nicht zu beobachten, aber das Beispiel der französischen Post, die vor einiger Zeit dazu übergegangen ist, für verschiedene Leistungen des Postwesens in und zwischen Ballungsgebieten niedrigere Gebühren zu erheben als für Leistungen außerhalb dieser Räume ²⁾, zeigt, daß diese Überlegungen nicht unreal sind.

Bei unternehmungsweiser Führung der Bundespost könnte man sich natürlich auf den Standpunkt stellen, daß "vom Markt nicht honorierte Leistungen . . . eingestellt" ³⁾ werden. Diese Auffassung, die einer ökonomistischen Betrachtungsweise entspringt, übersieht, daß die Entgelte für die Leistungen der Bundespost kein ausreichender Ausdruck des durch diese Leistungen gestifteten Nutzens darstellen und daß die Verkehrswertigkeit ⁴⁾ dieser Leistungen unter anderem nicht in hohen, sondern in niedrigen Entgelten zum Ausdruck kommt. VOIGT ist sogar der Ansicht, daß ein Verlustausweis eines Verkehrs- und auch Nachrichtensystems bedeutet, "daß es seine volkswirtschaftlichen Auswirkungen stärker effektiv werden ließ, indem die von den Benutzern verlangten Transportkosten niedriger waren als die Kosten, die dem Verkehrsunternehmen selbst erwuchsen" ⁵⁾. Er wendet sich damit auch gegen die in der neueren Diskussion häufig vertretene These, daß nicht kostendeckende

¹⁾ Vgl. zu den möglichen Auswirkungen "kostenechter" Gebühren bzw. der Eigenwirtschaftlichkeit insbes. FALLER, P., Kostenechte Verkehrstarife und die regionalpolitischen Zielsetzungen der EWG, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 15. Jg. (1968), S. 57 ff.

²⁾ Nach Auskunft von Herrn Beck, BPM, vom 17.2.1971.

³⁾ KINDER, K., Sondervermögen, a.a.O., S. 379.

⁴⁾ Unter "Verkehrswertigkeit" ist die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Verkehrssystems zu verstehen. Diese Verkehrswertigkeit wird vor allem bestimmt durch: (1) Massenleistungsfähigkeit, (2) Schnelligkeit, (3) Fähigkeit zur Flächenbedienung, (4) Berechenbarkeit, (5) Sicherheit, (6) Höhe der Beförderungspreise. Vgl. dazu vor allem VOIGT, F., Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems, Berlin 1960, S. 36 f. sowie SPRANGER, P.-H., Theorie des Nachrichtenverkehrs, Berlin 1961, S. 43 f.

⁵⁾ VOIGT, F., Entwicklung, a.a.O., S. 1147.

Entgelte volkswirtschaftlich stets eine Kapitalfehlleitung bedeuteten¹⁾. Diese These läßt sich in dieser apodiktischen Form nicht halten; sie übersieht, daß nicht kostendeckende Entgelte sehr wohl zu einer "Umwegrentabilität" beitragen können, indem sie die Verfolgung von Beeinflussungszielen ermöglichen und dadurch wirtschaftliche sowie gesellschaftliche Entwicklungsprozesse und damit ökonomischen sowie sozialen Fortschritt fördern können²⁾. Bevor man aber die Verfolgung von Beeinflussungszielen mit Hilfe nicht kostendeckender Entgelte unmöglich macht, sollte man prüfen, ob die Verfolgung des Postulats der Kostendeckung wirklich den gewünschten Erfolg bringt; die Einstellung, daß die Bundespost sich zunächst einmal auch in ihrer Entgeltpolitik wie ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen verhalten solle und daß die Geschäftspolitik dann entsprechend zu korrigieren sei, wenn sich dabei unerwünschte Folgen zeigen³⁾, erscheint bedenklich. Realexperimente sind wegen ihrer möglichen weitreichenden Folgen im ökonomischen Bereich nicht praktikabel, so daß man sich auf Gedankenexperimente beschränken muß. Nach der in dieser Arbeit vertretenen Auffassung erscheint eine ausschließlich an erwerbswirtschaftlichen Maximen ausgerichtete Entgeltpolitik der Bundespost wegen der damit verbundenen Auswirkungen auf die Leistungserfüllung nicht realisierbar.

Wir haben innerhalb dieses Punktes bislang nur über die mögliche Entgeltpolitik und deren Beurteilung in solchen Bereichen gesprochen, in welchen in der Vergangenheit keine Kostendeckung erzielt wurde. Wir zeigten, daß auf

1) Diese Auffassung wird beispielsweise vertreten von HAMM, W., Kollektiveigentum, a.a.O., S. 131 f.; SHEPHERD, W.G., Residential Telephone Service in Britain, in: Public Enterprise - Selected Readings, ed. by R. Turvey, Middlesex/England 1968, S. 351 ff. sowie im Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 94 f. - Vgl. dazu aber auch FALLER, P., Determinanten, a.a.O., S. 176 sowie KAPP, K.W., Social Costs and Social Benefits - A Contribution to Normative Economics, a.a.O., insbes. S. 209 f.

2) So auch WEGMANN, der im allgemeinen gemeinwirtschaftlicher Tariffestsetzung skeptisch gegenübersteht: Gemeinwirtschaftliche Tariffestsetzung ist seiner Meinung nach "das richtige wirtschaftspolitische Mittel für alle gewünschten Beeinflussungen, die ausschließlich über die Leistungserstellung der Post zu erreichen sind". (WEGMANN, G., a.a.O., S. 214).

3) Vgl. Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 99.

lange Sicht bei unternehmungsweiser Führung der Bundespost mit gravierenden Gebührenerhöhungen gerechnet werden muß ¹⁾. Das gilt unseres Erachtens allerdings nicht nur für die bisher mit Kostenunterdeckungen arbeitenden bzw. defizitären (Teil-) Dienstzweige. Die häufig vertretene Ansicht, daß eine unternehmungsweise geführte Bundespost, bei der eine interne Subventionierung innerhalb einzelner und zwischen verschiedenen (Teil-) Dienstzweigen weitgehend ausgeschlossen wäre, die Gebühren beispielsweise im Fernsprechwesen senken könne und würde ²⁾, beruht unseres Erachtens auf einer falschen Einschätzung der Sachlage. Wenn es auch richtig ist, daß das Fernsprechwesen in der Vergangenheit durch seine - dem absoluten Betrag nach - hohen Kostenüberdeckungen die Kostenunterdeckungen anderer Bereiche ausgleichen konnte, so läßt sich doch daraus nicht schließen, daß bei Wegfall der internen Subventionierung diese Kostenüberdeckungen nicht mehr erforderlich seien. Angesichts des hohen Ausbaubedarfs im Fernsprechwesen und der Finanzierungsschwierigkeiten, denen sich die Bundespost gegenüber sieht ³⁾, ist im Gegenteil zu vermuten, daß die Entgelte für die Leistungen des Fernsprechwesens weiter steigen werden. Berücksichtigt man, daß künftig ein Drittel aller Nettoinvestitionen mit Hilfe von Selbstfinanzierungsmitteln realisiert werden soll und daß ca. 90 v.H. der gesamten Nettoinvestitionen das Fernsprechwesen betreffen, so zeigt sich, daß die bisherige Kostenüberdeckung im Fernsprechwesen (pro Jahr ca. 1 Mrd. DM) ⁴⁾ bei weitem nicht ausreicht, um den jährlichen Selbstfinanzierungsbedarf von ca. 2,7 Mrd. DM zu decken ⁵⁾. Es ist also zu erwarten, daß auch in den Bereichen, in denen bisher schon Kostenüberdeckungen erzielt wurden, künftig Gebührenerhöhungen erfolgen, und zwar in erster Linie aus Finanzierungsgründen. Daneben ist nicht auszuschließen, daß die Gebühren noch über das für Finanzierungs-

¹⁾ Vgl. dazu auch schon LANG, M., a.a.O., S. 157.

²⁾ Vgl. etwa RUPP, H.H., a.a.O., S. 3 ff. sowie VERBAND DER POSTBENUTZER e.V. (Hrsg.), a.a.O., S. 3 ff.

³⁾ Vgl. dazu S. 158 ff. dieser Arbeit.

⁴⁾ Vgl. Geschäftsbericht der DBP für das Jahr 1970, S. 121.

⁵⁾ Vgl. dazu im einzelnen S. 154 ff. dieser Arbeit.

zwecke erforderliche Maß hinaus erhöht werden, daß sie also den Charakter von "Knappheitspreisen" annehmen, mit deren Hilfe nicht zahlungskräftige oder nicht zahlungswillige Nachfrage noch stärker als in der Vergangenheit zurückgedrängt werden könnte ¹⁾. Die Entgeltpolitik einer unternehmungsweisen geführten Bundespost dürfte daher auf eine Erhöhung der Gebühren in allen (Teil-) Dienstzweigen gerichtet sein, mit deren Hilfe die Zurückdrängung bisher bestehenden Bedarfs an Leistungen des Post- und Fernmeldewesens möglich sein wird, so daß die Verfolgung des Postulats zumindest kosten-deckender Entgelte für jeden (Teil-) Dienstzweig gegenüber der bisherigen Situation einen geringeren Erfüllungsgrad der Leistungsaufgaben nach sich ziehen kann.

2. Mögliche Auswirkungen einer unternehmungsweisen Führung auf die Leistungspolitik

Die Realisierung der Eigenwirtschaftlichkeit bzw. der Gewinnerzielung kann bei der Bundespost und bei ihren einzelnen (Teil-) Dienstzweigen nicht nur mit Hilfe der Entgeltpolitik, sondern auch mit Hilfe der Leistungspolitik angestrebt werden. Die Leistungspolitik ist auf die Deckung des Bedarfs an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens gerichtet und findet ihren Ausdruck in einer entsprechenden Dienstbereitschafts- und Qualitätspolitik ²⁾. Die Erzielung der Eigenwirtschaftlichkeit bzw. von Gewinnen kann auf dem Gebiet der Leistungspolitik vor allem mit Hilfe des Abbaus von Dienstbereitschaft, mit Hilfe rentabilitätsorientierter Investitionspolitik und mit Hilfe von Qualitätsverschlechterungen ³⁾ bei den einzelnen Dienstleistungen verfolgt werden.

¹⁾ Vgl. dazu auch das Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 96 f.

²⁾ Vgl. OETTLE, K., Gebührenpolitik, a.a.O., S. 219.

³⁾ Wir hatten an anderer Stelle (S. 133 f. dieser Arbeit) einen engen Begriff der Leistungsqualität verwendet, der sich auf die Einhaltung bestimmter Mindestnormen bei der Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Aufgabenerfüllung bezog. Für die Herabsetzung dieser Mindestnormen dürfte auch bei unternehmungsweiser Führung der DBP nur ein geringer Spielraum bestehen, da diese zu beträchtlichen Behinderungen des Betriebsablaufs führen könnte. Eine gewisse Herabsetzung der Schnelligkeit beispielsweise bei der Briefbeförderung ist jedoch nicht auszuschließen. Die strikte Einhaltung der Qualitätsnormen wird bei der Bundespost angesichts des Massenverkehrs (so werden pro Tag im Inlandsverkehr ca. 27 Mio. Briefsendungen

Derartige Maßnahmen führen allerdings zumindest teilweise zu einer Minder- oder Nichterfüllung der öffentlichen Aufgabe der Bedarfsdeckung. Sie sind Ausfluß einer allein an betrieblichen Überlegungen orientierten Leistungs- politik und können bewirken, daß die Bundespost als Betrieb des Bundes künf- tig noch weniger als in der Vergangenheit gliedwirtschaftlich geführt wird. Verringerter Aufwendungen bzw. Kosten der Bundespost auf Grund vermin- deter Leistungen können allerdings erheblich erhöhte Aufwendungen bzw. Kosten anderer Wirtschaftseinheiten, insbesondere auch anderer öffentlicher Betriebe oder Körperschaften gegenüberstehen, die sogar so hoch werden können, daß die Einsparungen der Bundespost an anderer Stelle überkompensiert werden. Unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt braucht die eigenwirtschaftlich orientierte Leistungs- politik der Bundespost daher keineswegs eine Verbesserung der Gesamtsituation oder gar einen Fortschritt darzustellen, sondern kann sogar ein Rückschritt sein, zumal sie insbesondere zu einem Abbau der bisherigen Arbeitsteilung zwischen der Bundespost und ihren Kunden, also zu einer Ver- lagerung von früheren Dienstleistungen auf letztere, sowie zu einer Verschlech- terung der Verhältnisse in verkehrsfernen Gebieten führt. Wir wollen im fol- genden an den Beispielen des Abbaus von Dienstbereitschaft und einer erwerbs- wirtschaftlich orientierten Investitionspolitik darlegen, welche Auswirkungen eine unternehmungswirtschaftlich ausgerichtete Leistungs- politik der Bundes- post unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt haben kann.

a) Der Abbau von Dienstbereitschaft bei gegebener Kapazität
und dessen Folgen

Die Deutsche Bundespost muß, damit sie die von ihr geforderten Dienstleistun- gen erbringen kann, eine umfassende Dienstbereitschaft ¹⁾ schaffen. Da der

Fortsetzung der Fußnote 3 S. 188

befördert) allerdings ohnehin nicht realisierbar sein. Wegen der relativ geringen Variationsbreite bei der Leistungsqualität soll diese im folgenden nicht mehr näher betrachtet werden.

- ¹⁾ Die Begriffe Dienstbereitschaft, Leistungsbereitschaft und Betriebsbereit- schaft werden in der Literatur in der Regel synonym gebraucht; wir wollen uns im folgenden diesem Sprachgebrauch anschließen.

"Verkehrsbedarf rhythmischen und arhythmischen Schwankungen unterliegt" ¹⁾ und sich die Dienstleistungen der Bundespost "überhaupt nicht und [die] Leistungen stationärer Anlagen großenteils nicht speichern lassen" ²⁾, die Kapazitäten aber an der täglichen, wöchentlichen und saisonalen Spitzennachfrage ausgerichtet werden müssen ³⁾, ergibt sich außerhalb der Zeiten voller Auslastung - absatzwirtschaftlich gesehen - eine ungünstige Relation von Nutzleistungen und Bereithaltungsleistungen bzw. - kostenwirtschaftlich gesehen - von Nutzkosten und Leerkosten ⁴⁾.

"Kosten, die die Aufrechterhaltung einer bestimmten Betriebsbereitschaft verursacht, sind fixe Kosten. Sie sind von der Inanspruchnahme der betrieblichen Anlagen unabhängig und entstehen ohne Rücksicht auf die Art und Weise, in der sich ein Unternehmen an Beschäftigungsschwankungen anpaßt" ⁵⁾. Wenn Kapazitäten nur teilweise genutzt werden, dann fallen auch für die nicht genutzten Kapazitätsteile fixe Kosten an, die in der Literatur vielfach als "Leerkosten" bezeichnet werden, während die Kosten der jeweils genutzten Kapazitätsteile als "Nutzkosten" angesehen werden ⁶⁾. Da ein Teil der fixen Kosten bei der Bundespost im Zeitablauf den Charakter von Leerkosten hat, bemüht man sich bei dieser um deren Abbau, letztlich also um die Verringerung von Betriebsbereitschaft. Der Abbau von Dienstbereitschaft erstreckt sich darüber hinaus auch auf den Abbau solcher Kosten, die mit der Auslastung von Kapazitäten verbunden sind, die also als Nutzkosten anzusehen sind. In der Verfolgung der Eigenwirtschaftlichkeit sollen also auch Nutzleistungen abgebaut werden. Dabei lassen sich vor allem zwei Stufen des Abbaus kennzeichnen, und zwar zum einen der Abbau persönlicher und zum anderen die Verminderung sächlicher Kapazitäten.

¹⁾ OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 55.

²⁾ Ebenda, S. 55.

³⁾ Vgl. § 8 PostG 1969; siehe aber auch § 3 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE.

⁴⁾ Vgl. etwa von KAEMMER, W. (Hrsg.), a.a.O., S. 85 f.; OETTLE, K., Verkehrspolitik, a.a.O., S. 55; OETTLE, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 18 ff. Siehe auch Punkt B. II. 2. a) dieser Arbeit.

⁵⁾ GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 336.

⁶⁾ Vgl. etwa GUTENBERG, E., Produktion, a.a.O., S. 336 ff.

Der Abbau persönlicher Kapazitäten wird vor allem in den personalkostenintensiven Bereichen des Postwesens angestrebt. Eine Verminderung der Kosten soll hier in erster Linie durch die "Verkürzung" von Dienstleistungen erzielt werden. Einen starken Einfluß auf derartige Versuche hat das Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost aus dem Jahre 1965 ausgeübt, in dem aus Kosteneinsparungsgründen teilweise rigorose Maßnahmen der Dienst einschränkung vorgeschlagen werden. So heißt es etwa in diesem Gutachten:

"Die Personalintensität des Briefdienstes, die in der Zustellung besonders groß ist, wird es notwendig machen, die Briefzustellung in den nächsten Jahren auf das unumgänglich notwendige Maß zu beschränken. Die Kommission empfiehlt, die Landzusteller zu entlasten sowie das Inkasso der Zeitungs-, Rundfunk- und anderer Gebühren durch die Zusteller fortfallen zu lassen. Die Kommission empfiehlt außerdem, frühzeitige Überlegungen anzustellen, wie die Zustellleistungen durch eine Abholung ersetzt werden können". ¹⁾ -

An anderer Stelle heißt es: "Glaubt man, daß eine ausreichende Erhöhung der Gebühren nicht tragbar ist, so muß die Qualität der Dienstleistungen . . . gemindert werden". ²⁾

Es zeigt sich hier erneut, daß die Bundespost vielfach ausschließlich unter einzelwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet wird und daß Rückwirkungen auf andere Wirtschaftseinheiten als weitgehend irrelevant angesehen werden. An dem Beispiel des vorgeschlagenen Überganges zur Selbstabholung der Postsendungen, der von der Bundespost allerdings bislang noch nicht übermäßig forciert wurde, seien diese möglichen Rückwirkungen demonstriert. Für viele Postbenutzer ist es gar nicht realisierbar, daß sie ihre Postsendungen selbst abholen - sei es wegen der großen Entfernung bis zum nächsten Postamt, sei es wegen anderer, insbesondere persönlicher Gründe (Krankheit u. dgl.) -, so daß diese bei einem weitgehenden Wegfall der Zustellung entweder keine Post mehr in Empfang nehmen könnten oder aber - wenn sie auf Zustellung beharren sollten - ähnlich wie im Paketverkehr mit Zustellgebühren rechnen müßten,

¹⁾ Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 145 f.

²⁾ Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 147.

da die Zustellung künftig ja als "Sonderleistung" anzusehen wäre. Soweit man jedoch zur verstärkten Abholung anreizen will, setzt dies voraus, daß den Postbenutzern, die bereit und in der Lage sind, ihre Sendungen selbst abzuholen, die Abholung so bequem wie möglich macht. Die Werbung für Postschließfach-Anlagen wurde von der Bundespost in den letzten Jahren verstärkt, ohne daß die Benutzung dieser Anlagen attraktiver gemacht wurde. Der Postbenutzer, der sich die Post selbst abholt und dafür schon Fahrtkosten und Zeit aufwenden muß, "darf" für die Inanspruchnahme von Schließfach-Anlagen auch noch eine monatliche Gebühr entrichten. Er hat außerdem - bei Anfahrt mit dem eigenen Kraftwagen - das Problem der Parkplatzsuche, soweit die Abhol-Postämter an Brennpunkten des Verkehrs liegen; dieses Problem wurde in den letzten Jahren noch dadurch verschärft, daß die Bundespost dazu überging, die Schließfach-Anlagen bei einigen wenigen Postämtern zu zentralisieren ¹⁾. Die damit verbundene Verlängerung der Anfahrtwege, die daraus resultierenden höheren Kosten und die Unmöglichkeit, einen Parkplatz zu finden, haben viele Postbenutzer dazu veranlaßt, von der Benutzung von Postschließfach-Anlagen wieder Abstand zu nehmen ²⁾. Vergleicht man den Aufwand, der von den Postbenutzern innerhalb eines bestimmten Bezirkes erbracht werden muß, mit dem Aufwand, der für einen Briefzusteller zu erbringen wäre, so ergibt sich schon hier, daß die Kosten Dritter wesentlich höher sind als die Kosten, die von der Bundespost eingespart werden. Dazu kommt noch, daß für die Abwicklung des Verkehrs zum und vom Postamt ein Ausbau der Verkehrseinrichtungen für den fließenden Verkehr und der Bau von Stellflächen in ausreichendem Umfang erforderlich wird - eine Aufgabe, die allerdings nicht durch die Bundespost, sondern durch die Gemeinden zu bewältigen ist, für die sich dadurch erhebliche zusätzliche Aufwendungen ergeben.

Auch die im Sachverständigen-Gutachten vorgeschlagene stärkere Entlastung der Landzusteller wird in neuerer Zeit von der Bundespost verfolgt. So werden

¹⁾ Vgl. dazu etwa FIRGAU, W., Der rationalisierte Postkunde, in: SZ Nr. 44 vom 20.2.1969.

²⁾ Der durchschnittliche Ausnutzungsgrad der Postschließfachanlagen beträgt etwa 80 v.H.; vgl. Geschäftsbericht der DBP für das Jahr 1970, S. 26.

zur Zeit Versuche mit besonderen Briefkästen für die Postzustellung auf dem Lande durchgeführt ¹⁾; diese Briefkästen werden an den Zufahrtswegen zu abgelegenen Gehöften oder an Landstraßen aufgestellt. Die Zusteller legen in diese Kästen die Post ein und können dadurch den Weg bis zum Empfänger einsparen - als eine "Verbesserung des Service für die Landbevölkerung" ²⁾ läßt sich diese Maßnahme allerdings nur insofern bezeichnen, als die Postbenutzer in diese Kästen auch abgehende Sendungen einlegen können, welche dann vom Zusteller mitgenommen werden. Für den möglichen Abbau von Dienstbereitschaft durch Verkürzung von Dienstleistungen gibt es noch weitere Beispiele ³⁾, die wir hier jedoch nicht weiter verfolgen wollen. Allen ist jedoch gemeinsam, daß die Bundespost personalintensive Leistungen abbauen will, um entweder Personal einsparen zu können oder aber um Neueinstellungen bei steigendem Verkehrsumfang weitgehend zu vermeiden, indem das freigesetzte Personal für andere Arbeiten als zuvor eingesetzt wird.

Unter dem einzelwirtschaftlichen Aspekt der Kosteneinsparung bei der Bundespost ist dies zwar verständlich, unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt führt es aber häufig zu einer beträchtlichen Schlechterstellung der Postbenutzer gegenüber dem früheren Zustand. Derartige "Rationalisierungsmaßnahmen" dürften nicht nur unter betrieblichen, sondern müßten auch unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet werden, indem beispielsweise eine Kosten-Nutzen-Analyse aufgestellt wird ⁴⁾. Bei unternehmungsweiser Führung der Bundespost wird man dafür allerdings keinen Anlaß sehen.

¹⁾ Vgl. etwa Geschäftsbericht der DBP für das Jahr 1970, S. 51.

²⁾ So sinngemäß der Geschäftsbericht der DBP für das Jahr 1970, S. 51.

³⁾ Es sei hier an die Vorschläge des Sachverständigen-Gutachtens erinnert, z.B. das Inkassodienst durch die Zusteller fortfallen zu lassen oder etwa im Postanweisungsdienst die Barauszahlung grundsätzlich nur noch am Postschalter vorzunehmen. Auch die Einführung der Postleitzahlen ist hier zu nennen, wobei allerdings nicht zu verkennen ist, daß es der Bundespost angesichts des Mangels an qualifizierten Kräften im Sortierdienst ohne die Einführung der Postleitzahlen nicht mehr möglich gewesen wäre, eine ordnungsgemäße Abwicklung der Postdienste zu gewährleisten (vgl. etwa ORTH, S., a.a.O., S. 11 ff.).

⁴⁾ Zur Problematik von Kosten-Nutzen-Analysen vgl. Punkt B. II. 2. c) (S. 151 f.) dieser Arbeit.

Den Abbau persönlicher Kapazitäten haben wir bisher unter dem Aspekt des Abbaus von Nutzkosten gesehen. In zunehmendem Maß ist jedoch auch der Abbau von Leerkosten zu gewärtigen, wobei das Vorkommen dieser Leerkosten im Zeitablauf lediglich von der kosten-, nicht aber auch von der angebotswirtschaftlichen Seite her betrachtet wird. Dabei wird aber übersehen, "daß die Inkaufnahme von Leerkosten durchaus absatz- oder angebotspolitischen Zielen dienen kann, also den Abnehmern und dem eigenen Betrieb zu nützen vermag" ¹⁾. Der angebotspolitische Nutzen kann nicht nur Beanspruchungsnutzen, sondern auch Bereithaltungsnutzen sein ²⁾, wobei man in der Regel davon ausgehen kann, daß der Bereithaltungsnutzen von den Abnehmern stärker empfunden wird als vom Anbieter der Leistungen; aber selbst wenn einzelne Abnehmer keine allzu großen Nutzenempfindungen haben, so ist doch nicht auszuschließen, "daß der kollektive Bereithaltungsnutzen womöglich weit größer als die Summe der einschlägigen individuellen Nutzenempfindungen ist" ³⁾. Die Einsparung von Dienstbereitschaft führt daher stets zu einem Verlust an Bereithaltungsnutzen. Besonders deutlich wird dies bei der Verkürzung der Dienststunden im Tagesablauf und der Schließung von Nachtschaltern; hier wird die persönliche Kapazität abgebaut, weil sie jeweils nur relativ kurze Zeit voll in Anspruch genommen wird, die für sie entstehenden Bereitschaftskosten daher nur in geringem Umfang zu Nutzkosten werden. Für die Postbenutzer führt dies dazu, daß ihnen die Einrichtungen des Postwesens in zunehmendem Maß schlechter zugänglich werden ⁴⁾, weil sich die Dienststunden der

1) OETTLE, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 20.

2) Vgl. dazu im einzelnen OETTLE, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 21 ff.

3) OETTLE, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 23.

4) Im Fernmeldewesen hat der Abbau persönlicher Kapazitäten, verbunden mit steigender Automatisierung - etwa durch nahezu vollständige Umstellung auf den Selbstwähl-Ferndienst - zu einer verbesserten Zugänglichkeit der Einrichtungen geführt, da die durchschnittliche Zeit für den "Aufbau" einer Verbindung erheblich abnahm (vgl. dazu etwa THELEN, P./KOCH, G./LUXEM, E., a.a.O., S. 88 f.).

Post mehr und mehr ihren eigenen Arbeitszeiten annähern ¹⁾ und sie zudem vielfach nicht mehr damit rechnen können, rasch bedient zu werden, da der gleiche oder sogar eingestiegener Verkehrsanfall in kürzerer Zeit abgewickelt werden muß. Für die Bundespost hat dies allerdings den Vorteil, daß persönliche Leerkosten ihrer Bediensteten abgebaut werden können. Die sächlichen Kapazitäten bleiben bei der Einschränkung von Dienststunden jedoch zunächst noch erhalten; bei ihnen werden gleichzeitig einerseits Leerkosten abgebaut, indem sie - innerhalb kürzerer Öffnungszeiten - intensiver genutzt werden. In den übrigen Stunden entstehen andererseits jedoch gegenüber früher höhere Leerkosten.

Der Abbau sächlicher Kapazitäten ergibt sich erst als zweite Stufe der Verminderung von Dienstbereitschaft. Hier handelt es sich ebenfalls häufig darum, Leerkosten zu vermeiden, aber auch darum, Nutzkosten abzubauen. Am deutlichsten tritt dieser Abbau sächlicher Kapazitäten bei der Schließung von Postdienststellen hervor. In welchem Maß die Bundespost in den letzten Jahren bereits Postdienststellen geschlossen hat, zeigt ein Blick in die Geschäftsberichte: Gab es 1960 noch insgesamt 27 944 und 1965 noch 27 548 Postdienststellen, so waren es 1970 nur noch 25 536 ²⁾, wobei dieser Rückgang ausschließlich auf Poststellen und Posthilfsstellen beschränkt war. Poststellen und Posthilfsstellen, die im Durchschnitt eine geringe Auslastung aufweisen, aus diesem Grunde auch vielfach nur wenige Stunden am Tag geöffnet sind ³⁾, dienen vor allem der postalischen Versorgung ländlicher Gebiete. Die Schließung einer Vielzahl solcher Dienststellen, die zu den "einfachen Zentralitäts-

¹⁾ Durch die "gleitende Arbeitszeit" könnte hier allerdings unter Umständen wieder eine Verbesserung der Situation eintreten, sofern sich diese in stärkerem Umfang durchsetzen sollte.

²⁾ Vgl. die Geschäftsberichte der DBP für die Jahre 1960 (S. 16), 1965 (S. 24) und 1970 (S. 24). Siehe auch VERBAND DEUTSCHER POSTHALTER, Geschäftsbericht 1967-1970, S. 25.

³⁾ Poststellen und Posthilfsstellen sind in der Regel in Gebäuden der "Posthalter" untergebracht; für deren Benützung zahlt die Bundespost eine "Dienstunkostenentschädigung". Die Dienstbezüge der Posthalter richten sich nach ihrer wöchentlichen Arbeitszeit; vgl. dazu im einzelnen VERBAND DEUTSCHER POSTHALTER, Geschäftsbericht 1967-1970, insbes. S. 66.

einrichtungen" ¹⁾ zählen, hat dazu geführt, daß außerhalb von Ballungsgebieten die Einrichtungen des Postwesens zunehmend schwerer erreichbar wurden; diese Tendenz zum Abbau von Postdienststellen wird beim Übergang zur (verstärkt) unternehmungsweisen Führung voraussichtlich anhalten, denn die Bundespost will "anscheinend große Gebiete des Landes aufgeben und sich zurückziehen" ²⁾. Wenn diese Formulierung auch sicherlich überspitzt ist, so kann doch nicht übersehen werden, daß die Schließung von Postdienststellen eine Schlechterbedienung ländlicher Gebiete gegenüber dem früheren Zustand bedeutet, denn für die Postkunden verlängern sich dadurch die Wege bis zur nächsten Postdienststelle vielfach erheblich und sogenannte stumme Postämter (Wertzeichengeber u. dgl.) bieten nur einen unvollkommenen Ersatz, da hier die Beratungsfunktion der Postdienststelle bzw. ihres Personals nicht mehr gegeben ist und einige Dienstleistungen (z.B. Ein- und Rückzahlungen im Postsparkassendienst) überhaupt nicht erbracht werden können. Auch sogenannte fahrende Postämter könnten hier - wegen ihrer jeweils zeitlich nur kurzen Verfügbarkeit - lediglich einen unvollkommenen Ersatz bieten. Funktionsfähige Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens stellen aber für die Verwirklichung raumordnungspolitischer Ziele, insbesondere für die wirtschaftliche Integration und die Entwicklungsfähigkeit der verschiedenen Regionen eine unabdingbare Voraussetzung dar ³⁾; die Bevölkerung und die Wirtschaft in abgelegenen Räumen sind "wegen ihrer ungünstigen Standort-situation auf ein reibungsloses Funktionieren der Post- und Fernmeldedienste angewiesen, weil zeit- und kostensparende Posteinrichtungen ebenso dazu beitragen können, die gegebenen Standortnachteile zu mildern, wie umgekehrt unzulängliche Postdienste in abgelegenen Gebieten sie noch zu steigern vermögen" ⁴⁾. Insbesondere bei der Wahl des Standortes für die Neuerrichtung eines gewerblichen Betriebes spielt das Vorhandensein ausreichender Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens, neben guten Straßen- und Schienen-

¹⁾ Siehe THIEMEYER, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 226.

²⁾ VERBAND DEUTSCHER POSTHALTER, Geschäftsbericht 1967-1970, S. 21.

³⁾ Vgl. dazu Punkt B. II. 2. a) dieser Arbeit (S. 136 f.).

⁴⁾ INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER REGENSBURG, Jahresbericht 1965, S. 54.

anschlüssen ¹⁾, eine wichtige Rolle; alle wichtigen Infrastruktureinrichtungen, zu denen das Post- und Fernmeldewesen gehört, müssen also vorhanden sein, damit raumordnungspolitische Effekte erzielt werden können ²⁾. Ein Abbau von Dienstbereitschaft durch Stilllegung sächlicher Kapazitäten, der hier vor allem am Beispiel der Schließung von Postdienststellen behandelt wurde, kann daher auf die Entwicklungsfähigkeit von Regionen negative Auswirkungen haben und den raumordnungspolitisch gewünschten Effekt der Entballung unter Umständen sogar konterkarieren ³⁾, indem Neuansiedlungen von gewerblichen Betrieben unterbleiben und bereits ansässige Betriebe in besser erschlossene Gebiete abwandern. Für die Bevölkerung hat dies zur Folge, daß das in verkehrsunünstig gelegenen Gebieten sowieso schon geringe Arbeitsplatzangebot oder die sowieso schon eingeschränkte Arbeitsplatzauswahl weiter vermindert wird und daß auch sie gezwungen sein kann, in andere Gebiete abzuwandern. Unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten können sich aus dem Abbau sächlicher

-
- ¹⁾ Zu den Standortbedingungen gewerblicher Betriebe und zum Einfluß von Verkehrssystemen auf die Entwicklungsfähigkeit eines Raumes vgl. etwa OETTLE, K., Kommunale Interessen an der Industrieansiedlung und die Aufgabe ihrer ordnungspolitischen Beeinflussung, in: Gemeindegewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen 1965, S. 159 ff.; SPRANGER, P.-H., a.a.O., S. 36 ff.; VOIGT, F., Theorie der regionalen Verkehrsplanung, Berlin 1964, S. 38 ff.; VOIGT, F./FRERICH, J. u.a., Wirtschaftliche Entleerungsgebiete in Industrieländern, Köln - Opladen 1969, S. 18 ff.
- ²⁾ Vgl. insbesondere TUCHTFELDT, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, a.a.O., S. 127 ff., insbes. S. 143.
- ³⁾ Zu den Schwierigkeiten, die vom Vorhandensein ausreichender Infrastruktureinrichtungen ausgehenden Anregungsimpulse zu ermitteln und zu der Notwendigkeit des forcierten Ausbaus von Infrastrukturinvestitionen in verkehrsunünstig gelegenen Gebieten vgl. etwa: von BÖVENTER, E., Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, hrsg. von H. Arndt und D. Swatek, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 58, Berlin 1971, S. 167 ff.; JANSEN, P.G., a.a.O., S. 35 ff.; MÜLLER, J.H., Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, insbes. S. 111 ff.; SPARY, P., Zukunftssicherung durch regionale Strukturpolitik, in: GEWANDT, H. (Hrsg.), Die Zukunft des Mittelstandes, Düsseldorf - Wien 1969, insbes. S. 124 ff.; TÖPFER, K., Regionalpolitik und Standortentscheidung, Bielefeld 1969, S. 114 ff.

Kapazitäten ebenso wie aus dem Abbau persönlicher Kapazitäten der Bundespost daher erhebliche negative Auswirkungen ergeben, so sehr dieser Abbau auch unter den einzelbetrieblichen Gesichtspunkten einer gewinnstrebigen oder zumindest eigenwirtschaftlich geführten Bundespost gerechtfertigt erscheinen mag.

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, daß die Erzielung der Eigenwirtschaftlichkeit bzw. von Gewinnen auf dem Gebiet der Leistungs- politik nicht nur mit Hilfe des Abbaus, sondern auch der besseren Ausnützung bzw. des Aufbaus von Dienstbereitschaft verfolgt werden kann. So ist durch- aus die "Verlängerung" von Dienstleistungen denkbar, wie sie in neuerer Zeit etwa durch die Einführung des Postbarscheckverfahrens realisiert wurde. Durch die Möglichkeit, bei einem allerdings festzulegenden Postamt auch Barabhebungen vornehmen zu können, wurde die Verbreitung des Postscheck- dienstes gefördert ¹⁾ und durch die verstärkte Inanspruchnahme sächlicher und persönlicher Kapazitäten in den Postdienststellen konnten dort Leerkosten abgebaut werden. Im großen und ganzen stellt eine derartige Verlängerung von Dienstleistungen aber eine Ausnahme dar und wird dies auch künftig ange- sichts des in verschiedenen Dienstzweigen bestehenden und sich künftig wohl noch verschärfenden Personalmangels bleiben ²⁾, sofern nicht mit Hilfe der Automatisierung eine Ausweitung von Dienstleistungen möglich ist. Das aber ist von der Investitionspolitik abhängig, die von der Bundespost verfolgt wird.

b) Der Einfluß erwerbswirtschaftlicher Gesichtspunkte auf die Investitions- politik und dessen Folgen

Die betriebliche Investitionspolitik kann sich auf den Erwerb von Nominalgütern

¹⁾ Zu der Zunahme der Zahl der Postscheckkonten und des Postscheckverkehrs vgl. den Geschäftsbericht der DBP für das Jahr 1970, S. 59 f.

²⁾ Vgl. dazu statt vieler KUHN, E., Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 309 f.

(Beteiligungen, Obligationen usw.) und von Realgütern richten ¹⁾; soweit Realgüter Gegenstand der Investitionspolitik sind, kann man zwischen Investitionen in Gegenstände des Umlaufvermögens und des Anlagevermögens unterscheiden. Angesichts des Umstandes, daß Investitionen in das Umlaufvermögen beim Post- und Fernmeldewesen keine große Rolle spielen ²⁾, da es sich bei der Erbringung der Dienstleistungen der Bundespost um eine nicht speicherfähige Produktion handelt und somit im Umsatzprozeß keine oder nur geringe Lagerbestände auftreten, erscheint es gerechtfertigt, im folgenden die Investitionen in das Umlaufvermögen aus den Überlegungen auszuklammern. Da auch der Erwerb von Nominalgütern für die hier anstehende Problematik nicht von Bedeutung ist, sollen nur die möglichen Auswirkungen einer erwerbswirtschaftlich orientierten Investitionspolitik in bezug auf das Anlagevermögen betrachtet werden, in deren Rahmen gegenüber der bisherigen Investitionspolitik die größten Variationsmöglichkeiten bestehen.

Wenn auch in der Vergangenheit für die Investitionspolitik der Bundespost Rentabilitätsüberlegungen bereits eine gewisse Rolle spielten, und zwar dergestalt, daß der Ausbau von Einrichtungen gewinnbringender Dienstzweige besonders gefördert wurde ³⁾, so ist doch nicht zu übersehen, daß das Bestreben die sächlichen Kapazitäten vor allem entsprechend dem Verkehrsbedarf auszubauen ("Kapazitätsmotiv") sowie die Kosten der Leistungserstellung zu senken ("Kostensenkungsmotiv") dominierte, und daß außerdem die Arbeitsbedingungen für das Personal verbessert werden sollten ("soziales Motiv") ⁴⁾. Die Investitionspolitik war also weitgehend durch die Ausrichtung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz geprägt, indem für die Erstellung der geforderten Dienstleistungen die kostengünstigsten Anlagen installiert werden sollten;

¹⁾ In der Literatur wird in der Regel der Erwerb von Nominalgütern allerdings nicht als Investition angesehen; zum Investitionsbegriff vgl. etwa HEINEN, E., Investitionsplanung, industrielle, in: HdB, 2. Bd., 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2876; PACK, L., Betriebliche Investition, 2. Aufl., Wiesbaden 1966. Siehe auch AHNER, H., a.a.O., S. 16 ff.

²⁾ So belief sich nach der Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens das Anlagevermögen der DBP auf ca. 27,4 Mrd. DM und das Umlaufvermögen auf ca. 1,2 Mrd. DM (vgl. Geschäftsbericht der DBP für das Jahr 1970, S. 113).

³⁾ Vgl. dazu etwa STEINMETZ, H., Wohlstand, a.a.O., S. 147 f.; Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 32.

⁴⁾ Siehe THELEN, P./KOCH, G./LUXEM, E., a.a.O., S. 91.

das kommt auch in den "Richtlinien für Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei der Deutschen Bundespost" ¹⁾ zum Ausdruck, die für die Prüfung der Vorteilhaftigkeit einzelner Investitionen im wesentlichen nur die Annuitäts- und die Barwertmethode vorsehen, wobei diese Investitionsrechnungsmethoden in der Regel in verkürzter Form verwendet werden. Diese Verkürzung bedeutet, daß in der Regel nur die Kosten verschiedener Investitionsalternativen in die Betrachtungen einbezogen werden, nicht aber auch die Leistungen (Erträge) ²⁾, wobei allerdings auch der Umstand eine Rolle spielt, daß es bei der Bundespost kaum möglich ist, einzelne Leistungen (Erträge) bestimmten Investitionen zuzurechnen. Andere Methoden als die verkürzte Annuitäts- und Barwertmethode, so beispielsweise die Interne-Zinsfuß-Methode, spielen bislang keine Rolle, da bei "diesen Methoden . . die Ermittlung einer Rentabilitätszahl im Vordergrund" ³⁾ steht ⁴⁾.

Rentabilitätsgesichtspunkte dürften jedoch im Rahmen der verstärkten Ausrichtung auf die Realisierung der Eigenwirtschaftlichkeit bzw. von Gewinnen künftig von größerer Bedeutung sein als in der Vergangenheit, zumal die im Entwurf eines Postverfassungsgesetzes vorgesehene Einschränkung der Betriebspflicht ⁵⁾ die Möglichkeit eröffnet, Investitionen stärker als bislang selektiv

¹⁾ BPM (Hrsg.), Richtlinien für Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei der Deutschen Bundespost, o.O. 1971.

²⁾ Vgl. BPM (Hrsg.), Richtlinien für Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei der Deutschen Bundespost, a.a.O.

³⁾ KISSLER, H., Wirtschaftlichkeitsrechnungen, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 483.

⁴⁾ Die für die Entscheidungsvorbereitung von Investitionen bei Unternehmungen üblichen Investitionsrechnungsmethoden stellen letztlich auf (privatwirtschaftliche) Gewinn- bzw. Nutzengrößen ab. Sie sind daher für eine öffentlich-wirtschaftlich geführte DBP wenig bedeutsam; im Rahmen des Wandels des Ziel-systems der DBP wird ihnen künftig jedoch erhöhte Bedeutung zukommen. Zu den in der Unternehmungswirtschaft üblichen Methoden der Investitionsrechnung vgl. etwa KOCH, H., Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsrechnung, Wiesbaden 1970, insbes. auch S. 14 ff.; SCHMIDT, R.-B./BERTHEL, J., Unternehmungsinvestitionen, Reinbek bei Hamburg 1970, insbes. S. 70 ff.; SCHNEIDER, D., Investition und Finanzierung, a.a.O., insbes. S. 165 ff.; SCHNEIDER, E., Wirtschaftlichkeitsrechnung, 7. Aufl., Tübingen - Zürich 1968, insbes. S. 22 ff.

⁵⁾ Vgl. dazu unsere Ausführungen in Punkt C. II. 1. dieser Arbeit (S. 163 ff.).

vorzunehmen und auf gewinnbringende Dienstzweige zu konzentrieren. Eine Investitionspolitik, die an die Eigenwirtschaftlichkeit bzw. an der Gewinnerzielung orientiert ist, muß gesamtwirtschaftlich jedoch anders beurteilt werden als einzelwirtschaftlich. Die konsequente Anwendung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips führt letztlich dazu, daß zum einen die Anlagen für verlustbringende Dienste nicht weiter ausgebaut werden und zum andern die Einrichtungen sowieso schon gewinnbringender Dienste forciert erweitert werden. Soweit dadurch eine - allerdings nur teilweise mögliche - Verlagerung der Nachfrage von verlustbringenden Leistungen auf gewinnbringende Leistungen (so z.B. vom Briefdienst auf den Fernsprechkdienst) gefördert wird, braucht dies keine Schlechterstellung der Kunden zu bedeuten, wohl aber dann, wenn die Einrichtungen verlustbringender Dienste den Bedarf an Dienstleistungen mit der Zeit wegen fehlenden Ausbaus bzw. wegen fehlender Erneuerung quantitativ und qualitativ nicht mehr zu bewältigen vermögen ¹⁾. Die konsequente Verfolgung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips führt aber auch dazu, daß innerhalb gewinnbringender Dienste eine Konzentration der Mittel auf Gebiete mit besonders hohem Verkehrsaufkommen erfolgt. Kostendeckung bzw. hohe Rentabilität ist in den einzelnen Diensten am ehesten dort zu erzielen, wo starke Verkehrsströme bestehen. In verkehrsunünstig gelegenen Räumen ist keine Rentabilität von Investitionen zu erwarten, da hier die Verkehrsströme nicht dicht genug sind, um - selbst bei stark erhöhten und dann unter Umständen prohibitiv wirkenden Gebühren - die notwendigen Erlöse einzubringen, so daß hier eine Schlechterbedienung oder sogar die Einstellung der Bedienung zu gewärtigen ist. "Die ohnehin schon geringe Attraktivität von Randzonen von Verdichtungsgebieten bzw. von dünn besiedelten Regionen für die Ansiedlung von Bevölkerung und Industrie muß damit noch mehr schwinden. Das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip führt also zu einer ungleichen Begünstigung einzelner Regionen bzw. einzelner Zonen innerhalb der Region und steht damit zu dem raumwirtschaftspolitischen Prinzip der harmonischen Entwicklung der Räume in krassem Widerspruch bzw. ist dazu geeignet, raumwirtschaftlichen Maßnahmen auf anderen Gebieten der Wirtschaftspolitik (z.B. der Förderung der Industrieansiedlung mit Hilfe

¹⁾ Vgl. dazu auch das Sachverständigen-Gutachten, a.a.O., S. 32.

von steuerlichen Vergünstigungen) entgegenzuwirken" ¹⁾. Eine an der Eigenwirtschaftlichkeit oder der Gewinnerzielung orientierte Investitionspolitik wirkt sich also auf die Verkehrswertigkeit der Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens aus, indem insbesondere die Fähigkeit zur Flächenbedienung, die Massenleistungsfähigkeit, die Schnelligkeit, die Berechenbarkeit (Beginn und Dauer der Leistungen) und die Sicherheit partiell vermindert werden ²⁾. Da die jeweils verfolgte Investitionspolitik die Möglichkeiten der Leistungspolitik beeinflußt und eine gewinnstrebige Investitionspolitik die gleichmäßige Bedienung der verschiedenen Räume gefährdet, kann die Orientierung an der Eigenwirtschaftlichkeit oder der Gewinnerzielung bei der Entscheidung über die Realisierung von Investitionsvorhaben gesamtwirtschaftlich, insbesondere raumwirtschaftlich, nicht unbedenkliche Folgen nach sich ziehen.

¹⁾ AHNER, H., a.a.O., S. 35.

²⁾ Vgl. dazu SPRANGER, P.-H., a.a.O., S. 36 ff., insbes. S. 43 ff.

D. Kaufmännische Führung der Deutschen Bundespost als Alternative zur unternehmungsweisen Führung

Wir haben uns in dieser Arbeit vor allem mit den Anforderungen verschiedener Interessenten an die Deutsche Bundespost und mit Fragen des Zielsystems dieses öffentlichen Betriebes beschäftigt, wobei wir uns vielfach mit wichtigen grundsätzlichen Problemen auseinandersetzen mußten. Dabei hat sich gezeigt, daß in zunehmendem Maß eine unternehmungsweise Führung der Bundespost postuliert wird, die von ihr vor allem ein gewinnorientiertes Gebaren verlangt. Wenn die Bundespost auch in der Vergangenheit bereits in gewissem Umfang unternehmungsweise geführt wurde, weil das Postverwaltungsgesetz von ihr die Eigenwirtschaftlichkeit forderte und Zuschüsse des Bundes de jure ausgeschlossen waren, so dominierte letztlich dennoch das Leistungsziel; der Entwurf eines Postverfassungsgesetzes sieht dagegen die Dominanz des Gewinnzieles vor und erwartet von der Bundespost lediglich, daß sie den "Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten . . . angemessen" ¹⁾ deckt. Das bisherige globale Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip soll durch ein globales Gewinnerzielungsprinzip ersetzt, aber auch durch ein dienstzweigspezifisches Gewinnerzielungsprinzip ergänzt werden. Man erhofft sich dadurch quasi automatisch eine bessere Aufgabenerfüllung der Deutschen Bundespost als in der Vergangenheit; dabei wird aber übersehen, daß gerade die Verpflichtung dieses Betriebes auf die Eigenwirtschaftlichkeit vielfach eine bedarfsgerechte Aufgabenerfüllung erschwerte, wenn nicht gar verhinderte. Anstatt die Bundespost aus der Verpflichtung zur Erzielung eines ausgeglichenen Ergebnisses zu entlassen, wird von ihr im Gegenteil die Erzielung von Gewinnen erwartet. Diese Auffassung beruht - wenn man einmal von dem geringen finanzpolitischen Spielraum des Bundes und den damit verbundenen begrenzten Möglichkeiten zur Entlastung der Bundespost absieht - auf dem Irrglauben, nur erwerbswirtschaftlich orientiertes Handeln könne einen rationalen Einsatz der knappen Produktionsfaktoren sicherstellen und die Betriebsleitung "unter einen wirksamen Wirtschaftlichkeitsdruck . .

¹⁾ § 3 Abs. 1 Satz 2 PostVerfGE.

setzen. In der Tat liegt es nahe, daß Betriebsleitungen versuchen, die Folgen unwirtschaftlichen Verhaltens mit dem Hinweis auf erfüllte unrentable öffentliche Aufgaben zu tarnen. Die Möglichkeiten, solches erfolgreich zu praktizieren, sind jedoch recht gering, wenn nur die verschiedensten Instrumente der Kostenkontrolle angewandt werden, die die Betriebswirtschaftslehre - zum Teil schon vor Jahrzehnten - entwickelt hat" ¹⁾. Anders ausgedrückt läßt sich sagen, daß eine flexible, wirtschaftlichkeitsorientierte Betriebsführung nicht an die Verfolgung erwerbswirtschaftlicher Ziele gebunden ist. Kaufmännisches Gebaren ist auch innerhalb eines öffentlich-wirtschaftlichen Zielsystems möglich und notwendig, und zwar in dem Sinne, daß die Befriedigung des Bedarfs an öffentlichen Leistungen mit Hilfe einer beweglichen, an der Nachfragesituation orientierten Betriebspolitik verfolgt wird ²⁾. Kaufmännisches Verhalten kann auch in einem öffentlichen Betrieb in bezug auf die Leistungserstellung herrschen, ohne daß die Gewinnerzielungsabsicht dem Handeln zugrunde liegt. Wird bei der Aufgabenerfüllung Gewinn erzielt, ohne daß die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben darunter leidet, so ist dies freilich kein Makel. Die Bundespost auf die Gewinnerzielung zu verpflichten sowie gleichzeitig den Einfluß des Bundes zu lockern und der Post bei der Wahl ihrer Aufgaben weitgehend freie Hand zu lassen, kann allerdings durchaus - wie wir aufzuzeigen versuchten - eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung bedeuten; die "Entpolitisierung" eines öffentlichen Betriebes führt leicht zu seiner Zweckentfremdung ³⁾ und fördert einen auf den Nutzen des eigenen Betriebes gerichteten "Ressortpartikularismus" ⁴⁾ und damit die unzureichende Berück-

¹⁾ OETTLE, K., Wegenetze, a.a.O., S. 158.

²⁾ Dazu gehört auch eine entsprechende Informationspolitik; diese "kann die Erfüllung der dem Betrieb gestellten Aufgabe unterstützen, indem sie . . . seine Leistungen beschreibt, Aufklärungen über den rechten Gebrauch seiner Leistungen gibt, etwaige Widerstände gegen . . . bestimmte Benutzungsvorschriften auszuräumen versucht". (OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Thesen zur Angebotspolitik, a.a.O., S. 38).

³⁾ Vgl. JOHNS, R., a.a.O., S. 50.

⁴⁾ Vgl. THIEMEYER, Th., Zur Messung des Erfolges von Gemeindebetrieben, in: Materialien zum Seminar "Wirtschaftlichkeitsmessung in den Gemeinden", veranstaltet vom Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum und dem Österreichischen Städtetag am 27.5.1971, vervielfältigtes Manuskript, Wien 1971, S. 9. Vgl. dazu etwa auch OETTLE, K., Wegenetze, a.a.O., S. 157 ff.; derselbe, Komplementarität, a.a.O., S. 56.

sichtigung oder sogar die Nichtberücksichtigung öffentlicher Belange.

Angesichts der wichtigen Aufgabe der Bundespost als Betrieb des Infrastrukturbereichs, den Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens zu decken, und angesichts der vielfältigen Auswirkungen, die eine unzureichende Deckung dieses Leistungsbedarfes auf die Möglichkeiten der Realisierung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele haben kann, erscheint es uns fraglich, ob auf die Dauer eine gewinnstrebige oder eigenwirtschaftlich orientierte Führung der Bundespost praktikabel ist. Es ist auch fraglich, ob es sinnvoll ist, nur die tatsächlichen Benutzer für die Aufbringung der Kosten heranzuziehen, indem (zumindest) kostendeckende Entgelte für die einzelnen (Teil-) Dienstzweige festgesetzt werden, oder ob nicht vielmehr auch potentielle Benutzer dafür herangezogen werden sollten ¹⁾, denn die Dienstbereitschaft der Bundespost wird nicht nur für die aktuellen Benutzer vorgehalten, sondern auch für diejenigen, welche die verschiedenen Einrichtungen des Post- und Fernmeldewesens immer wieder oder von Zeit zu Zeit in Anspruch nehmen, aber gerade nicht benutzen. "As a general proposition, then, it is fair to say that some portion of the Post Office's total expenditures should be allocated to the body of taxpayers, as opposed to the users of the mails. Or, to phrase it differently, the level of user charges should be fixed so that total receipts from sales are always less by a predetermined amount than total outlays, the difference being made up by appropriation from the general funds of the Treasury" ²⁾. Die Höhe solcher Erstattungsbeträge kann allerdings nur durch politische Entschlüsse festgelegt werden, so daß es nicht möglich ist, einen generell "richtigen" Betrag anzugeben. Eine kaufmännische Führung der Deutschen Bundespost, die darauf gerichtet wäre, den Bedarf an Leistungen des Post- und Fernmeldewesens so (kosten-) wirtschaftlich wie möglich zu decken, könnte aber bei einem Anspruch auf einen solchen Ausgleich die befriedigende Deckung dieses Bedarfes innerhalb des gesamten Bedienungsgebietes vermutlich besser gewährleisten als eine unternehmungsweise, primär gewinnstrebige Führung.

¹⁾ Siehe dazu auch OETTLE, K./THIEMEYER, Th., Finanzierungsthesen, a.a.O., S. 78.

²⁾ BARATZ, M.S., a.a.O., S. 66.

ANHANG
(Tabellenteil)

Anmerkung zum verwendeten Zahlenmaterial:

1. Die Aussagekraft der Entwicklungsreihen ist zum Teil dadurch beeinträchtigt, daß
 - a) im Jahre 1955 die Landespostdirektion Berlin in die Berechnungen der Bundespost einbezogen wurde,
 - b) im Jahre 1959 die Oberpostdirektion Saarbrücken in die Bundespost eingegliedert wurde und seither in die Berechnungen einbezogen wird,
 - c) das Rechnungsjahr 1954 ein Rumpfgeschäftsjahr war (9 Monate; 1. April 1954 - 31. Dezember 1954); das Rechnungsjahr umfaßte vorher jeweils den Zeitraum vom 1. April bis zum 31. März, seit 1955 entspricht das Rechnungsjahr dem Kalenderjahr.
2. Soweit möglich und sinnvoll beginnen die Übersichten mit dem Rechnungsjahr 1949 bzw. 1950; aussagefähige Angaben über die Personalaufwendungen der Bundespost und über die Produktivität je Arbeitskraft liegen erst seit 1952 vor. Die diesbezüglichen Tabellen beginnen daher erst mit dem Jahr 1952.
3. Soweit die Ergebnisse für 1969 und 1970 bereits vorlagen bzw. dem Verfasser zugänglich wurden, wurden sie in die Tabellen eingearbeitet; im andern Falle enden die Übersichten mit dem Jahr 1968.

Tabelle I: Personalbestand der Bundespost 1950 - 1969
(jeweils im Jahresdurchschnitt)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Personalbestand insges.		davon			
Rj.	in absoluten Werten	1950 = 100	im Postwesen		im Fernmeldewesen	
			absolut	1950 = 100	absolut	1950 = 100
1950	299 886	100,0	180 299	100,0	119 587	100,0
1951	313 380	104,5	190 227	105,6	123 153	103,0
1952	327 176	109,1	200 415	111,2	126 761	106,1
1953	341 870	114,0	211 223	117,2	130 647	109,3
1954	351 466	117,2	221 251	122,8	130 215	109,0
1955	356 265	118,8	228 597	126,9	127 668	106,9
1956	360 674	120,2	233 595	129,7	127 079	106,4
1957	367 242	122,4	242 000	134,4	125 242	104,9
1958	380 086	125,0	252 835	138,4	127 251	105,2
1959	386 239	127,0	257 338	140,9	128 901	106,6
1960	392 916	129,2	263 990	144,6	128 926	106,6
1961	404 102	132,8	270 813	148,4	133 289	110,2
1962	414 678	137,6	277 710	153,6	136 968	114,4
1963	425 672	141,3	285 772	158,1	139 900	116,8
1964	426 572	141,6	284 629	157,5	141 943	118,6
1965	426 234	141,5	283 151	156,7	143 083	119,5
1966	426 964	141,8	282 371	156,2	144 593	120,8
1967	429 915	142,8	281 066	155,4	148 849	124,3
1968	427 211	141,9	275 049	152,1	152 162	127,0
1969	429 281	142,6	271 927	150,4	157 354	131,3

Quellen: Schreiben des BPM vom 31. Juli 1970 (Indexzahlen des Personalbestands und Personalbestandszahlen 1969);
 Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1957, o.O. 1958, S. 107
 (Personalbestandszahlen 1955 - 1957);
 Statistisches Jahreshft der Deutschen Bundespost 1968, o.O. 1969, S. 203
 (Personalbestandszahlen 1958 - 1968);
 Personalbestandszahlen 1950 - 1954 vom Verfasser errechnet.

Tabelle II: Produktivität je Arbeitskraft ¹⁾
1952 - 1969

Rj.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Post- und Fernmelde- wesen insgesamt		Postwesen		Fernmeldewesen	
	in DM	1952 = 100	in DM	1952 = 100	in DM	1952 = 100
1952	9 215	100,0	7 495	100,0	11 980	100,0
1953	9 610	104,3	7 725	103,1	12 695	106,0
1954	10 605	115,1	8 315	111,5	14 555	121,5
1955	11 110	120,6	8 545	114,0	15 710	131,1
1956	11 805	128,1	8 960	119,5	17 045	142,3
1957	12 540	136,1	9 395	125,4	18 620	155,4
1958	13 480	146,3	9 965	133,0	20 460	170,8
1959	14 290	155,1	10 235	137,8	22 390	186,9
1960	15 455	167,7	10 720	143,0	25 145	209,9
1961	16 305	176,9	11 210	149,6	26 860	224,2
1962	16 945	183,9	11 350	151,4	28 615	238,9
1963	18 420	199,9	12 910	172,2	29 515	246,4
1964	20 425	221,6	13 910	185,6	33 280	277,8
1965	22 760	247,0	14 865	198,3	38 375	320,3
1966	26 105	272,4	17 780	237,2	42 365	353,6
1967	27 645	300,0	18 800	250,1	44 335	370,1
1968	29 435	319,4	19 825	264,5	49 230	410,9
1969	32 315	350,7	21 260	283,7	54 005	450,8

¹⁾ Infolge der sehr heterogenen Leistungsarten in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der Bundespost ist die Angabe der Produktivität in Mengengrößen - außer für einzelne (Teil-) Dienstzweige - nicht möglich. Die Angaben für die Produktivität je Arbeitskraft beruhen daher auf den - in Geld ausgedrückten - Leistungen der Deutschen Bundespost gemäß der betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung (Leistungs- und Kostenrechnung).

Quelle: Schreiben des BPM vom 31. Juli 1970; Indices vom Verfasser errechnet.

Rj.	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)		(8)	
	Personalaufwendungen insgesamt		in Mio. DM		je Arbeitskraft		in Mio. DM		(4) in v.H. von (2)		je Arbeitskraft		in Mio. DM		(7) in v.H. von (2)	
	je Arbeitskraft		je Arbeitskraft		je Arbeitskraft		je Arbeitskraft		je Arbeitskraft		je Arbeitskraft		je Arbeitskraft		je Arbeitskraft	
1952	5610	1 723,4	5 545	1 049,6	5 545	1 049,6	60,9	5 545	60,9	5 545	60,9	5 545	60,9	5 545	60,9	39,1
1953	6030	2 000,9	5 960	1 222,2	5 960	1 222,2	61,1	5 960	61,1	5 960	61,1	5 960	61,1	5 960	61,1	38,9
1954	6145	2 090,5	6 020	1 289,7	6 020	1 289,7	61,7	6 020	61,7	6 020	61,7	6 020	61,7	6 020	61,7	38,3
1955	6500	2 316,3	6 305	1 441,6	6 305	1 441,6	62,2	6 305	62,2	6 305	62,2	6 305	62,2	6 305	62,2	37,8
1956	7125	2 569,2	6 950	1 623,3	6 950	1 623,3	63,2	6 950	63,2	6 950	63,2	6 950	63,2	6 950	63,2	36,8
1957	7770	2 852,9	7 500	1 817,2	7 500	1 817,2	63,7	7 500	63,7	7 500	63,7	7 500	63,7	7 500	63,7	36,3
1958	8075	3 027,5	7 785	1 941,7	7 785	1 941,7	64,1	7 785	64,1	7 785	64,1	7 785	64,1	7 785	64,1	35,9
1959	8080	3 121,5	7 860	2 022,5	7 860	2 022,5	64,8	7 860	64,8	7 860	64,8	7 860	64,8	7 860	64,8	35,2
1960	8690	3 414,2	8 445	2 229,5	8 445	2 229,5	65,3	8 445	65,3	8 445	65,3	8 445	65,3	8 445	65,3	34,7
1961	9710	3 923,5	9 570	2 569,7	9 570	2 569,7	65,5	9 570	65,5	9 570	65,5	9 570	65,5	9 570	65,5	34,5
1962	10 120	4 236,0	10 100	2 791,2	10 100	2 791,2	65,9	10 100	65,9	10 100	65,9	10 100	65,9	10 100	65,9	34,1
1963	11 000	4 683,1	10 905	3 102,8	10 905	3 102,8	66,3	10 905	66,3	10 905	66,3	10 905	66,3	10 905	66,3	33,7
1964	11 730	5 004,5	11 730	3 320,6	11 730	3 320,6	66,3	11 730	66,3	11 730	66,3	11 730	66,3	11 730	66,3	33,7
1965	13 030	5 553,7	13 010	3 681,9	13 010	3 681,9	66,6	13 010	66,6	13 010	66,6	13 010	66,6	13 010	66,6	33,4
1966	14 150	6 041,1	14 250	4 023,7	14 250	4 023,7	66,6	14 250	66,6	14 250	66,6	14 250	66,6	14 250	66,6	33,4
1967	14 940	6 421,9	15 045	4 229,0	15 045	4 229,0	65,9	15 045	65,9	15 045	65,9	15 045	65,9	15 045	65,9	34,1
1968	15 525	6 632,6	15 675	4 311,6	15 675	4 311,6	65,1	15 675	65,1	15 675	65,1	15 675	65,1	15 675	65,1	34,9
1969	17 520	7 521,5	17 760	4 829,3	17 760	4 829,3	64,2	17 760	64,2	17 760	64,2	17 760	64,2	17 760	64,2	35,8

Quelle: Schreiben des BPM vom 31. Juli 1970; Angaben in Sp. 5 und 8 vom Verfasser errechnet.

1) Diese Zahlenangaben basieren auf den persönlichen Kosten, d.h. umfassen Löhne, Gehälter, Nebenbezüge, Sozial- und Versorgungslasten (jedoch ohne die Sozial- und Versorgungslasten für verdrängte Ruhestandsbeamte).

Tabelle IV: Personal- und Verkehrsentwicklung der Deutschen Bundespost 1950 - 1969 (1950 = 100)

Rj.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Personal- entwicklung insgesamt	Personal- entwicklung im Postwesen	Personal- entwicklung im Fernmeldewesen	Verkehrs- entwicklung insgesamt	Verkehrs- entwicklung im Postwesen	Verkehrsentwicklung im Fernmeldewesen
1950	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1951	104,5	105,6	103,0	109,5	109,2	109,6
1952	109,1	111,2	106,1	120,3	120,1	120,3
1953	114,0	117,2	109,3	130,6	129,7	131,4
1954	117,2	122,8	109,0	141,2	139,9	142,3
1955	118,8	126,9	106,9	153,9	150,1	157,7
1956	120,2	129,7	106,4	167,4	161,2	173,6
1957	122,4	134,4	104,9	178,3	171,2	185,2
1958	125,0	138,4	105,2	189,2	178,9	199,3
1959	127,0	140,9	106,6	202,4	184,3	221,2
1960	129,2	144,6	106,6	219,4	193,5	246,9
1961	132,8	148,4	110,2	235,4	204,7	268,4
1962	137,6	153,6	114,4	251,2	213,9	291,5
1963	141,3	158,1	116,8	262,0	209,0	319,5
1964	141,6	157,5	118,6	269,6	214,9	329,4
1965	141,5	156,7	119,5	290,4	222,2	366,6
1966	141,8	156,2	120,8	305,5	217,8	407,7
1967	142,8	155,4	124,3	318,0	215,4	443,6
1968	141,9	152,1	127,0	345,0	221,9	502,2
1969	142,6	150,4	131,3	376,7	230,1	570,0

Quelle: Schreiben des BPM vom 31. Juli 1970.

Rj.	Kapitalverwendung				(5)	(6)	Kapitalaufbringung				Quellen: Geschäftsberichte der DBP für die Jahre	
	Sachinvestitionen			Finanz- investi- tionen			Eigenmittel			Fremd- mittel		Summe
	Sachinv. Fermelde- wesen	Sonstige Sach- inv. 1)	Schulden- tilgung				Abschrei- bungen	Sonstige Eigen- mittel 2)	Eigen- mittel insges.			
1950	358,5	233,7	124,8	101,3	42,7	502,5	136,1	287,9	424,0	78,5	502,5	1950, S. 69
1951	456,6	313,0	143,6	135,7	63,4	655,7	159,5	87,5	247,0	408,7	655,7	1951, S. 66 f.
1952	423,8	304,6	119,2	15,2	118,5	557,5	180,0	40,8	220,8	336,7	557,5	1952, S. 78 f.
1953	496,9	361,8	135,1	66,5	129,1	692,5	212,6	-166,6	46,0	646,5	692,5	1953, S. 92 f.
1954	535,7	427,8	107,9	32,2	185,1	753,0	178,6	71,2	249,8	503,2	753,0	1954, S. 84 f.
1955	789,3	565,2	224,1	54,9	410,6	1 254,8	292,9	75,1	368,0	886,8	1 254,8	1955, S. 112 f.
1956	769,5	555,0	214,5	123,4	523,4	1 416,3	324,6	-128,3	196,3	1 220,0	1 416,3	1956, S. 126 f.
1957	830,5	597,9	232,6	66,2	802,4	1 699,1	366,1	-118,6	247,5	1 451,6	1 699,1	1957, S. 114
1958	984,4	699,6	284,8	126,1	649,3	1 759,8	403,0	-108,8	294,2	1 465,6	1 759,8	1958, S. 108
1959	1 014,2	702,5	311,7	115,1	637,0	1 766,3	444,8	86,9	531,7	1 234,6	1 766,3	1959, S. 114
1960	1 149,8	854,7	295,1	104,8	590,4	1 845,1	494,6	106,6	601,2	1 243,8	1 845,1	1960, S. 134 f.
1961	1 408,1	1 085,5	322,6	110,3	561,8	2 080,2	530,3	-64,8	465,5	1 614,7	2 080,2	1961, S. 150 f.
1962	1 778,3	1 325,7	452,6	155,9	531,0	2 465,2	720,7	-321,6	399,1	2 066,1	2 465,2	1962, S. 162 f.
1963	1 973,4	1 598,2	375,2	252,5	472,3	2 698,2	725,8	-228,7	497,1	2 201,1	2 698,2	1963, S. 162 f.
1964	2 095,6	1 717,6	378,0	268,1	1 220,5	3 584,2	799,3	77,7	877,0	2 707,2	3 584,2	1964, S. 158 f.
1965	2 453,3	1 958,5	494,8	208,1	907,1	3 568,5	876,9	373,5	1 250,4	2 318,1	3 568,5	1965, S. 172 f.
1966	2 584,3	2 004,9	579,4	234,2	1 435,3	4 253,8	982,4	802,5	1 784,9	2 469,0	4 253,8	1966, S. 168 f.
1967	2 712,4	2 086,3	626,1	486,2	1 575,0	4 773,6	1 148,1	1 075,2	2 223,3	2 550,3	4 773,6	1967, S. 166 f.
1968	3 229,0	2 550,2	678,8	392,9	2 229,0	5 850,9	1 566,2	838,3	2 404,5	3 446,4	5 850,9	1968, S. 112
1969	4 028,8	3 178,4	850,4	553,3	1 791,6	6 373,7	1 775,2	649,5	2 424,9	3 948,8	6 373,7	1969, S. 110
1970	5 208,4	3 981,3	1 227,1	482,6	1 815,5	7 506,5	2 038,2	-235,4	1 802,8	5 703,7	7 506,5	1970, S. 114
Ins- ges.	35 280,8	27 102,4	8 178,4	4 085,5	16 691,0	56 057,4	14 356,1	3 199,9	17 556,0	38 501,4	56 057,4	

1) Die "sonstigen Sachinvestitionen" umfassen Investitionen für Gebäude, Grundstücke, Fahrzeuge und andere Betriebsanlagen; sie betreffen zum Großteil das Postwesen.

2) Die "sonstigen Eigenmittel" umfassen in erster Linie den Gewinn (bzw. den Verlust), Rückstellungen, Erlöse aus Finanzanlagen, aus der Veräußerung von Sachanlagen sowie - neuerdings - die Beträge, die der Bundespost zur Verstärkung des Eigenkapitals vom Bund befallen wurden.

Tabelle VI: Aufwendungen der Deutschen Bundespost für Fremdkapitalzinsen
1949 - 1970 — in Mio. DM —

Rj.	Fremdkapital- zinsen
1949	0,8
1950	3,2
1951	9,4
1952	35,9
1953	41,8
1954	66,4
1955	81,1
1956	109,6
1957	124,4
1958	163,6
1959	179,6
1960	210,9
1961	234,6
1962	281,4
1963	362,8
1964	445,4
1965	490,9
1966	491,6
1967	530,2
1968	635,6
1969	709,2
1970	860,3
Ins- gesamt	6 068,7

Quellen: a) 1949 - 1968: Schreiben des BPM vom 31. Juli 1970.
b) 1969 und 1970: Geschäftsbericht der DBP für 1970, S. 109.

Tabelle VII: Umsatzerlöse der Deutschen Bundespost (insgesamt) und des Post- und Fernmeldewesens 1949 - 1970 — in Mio. DM —

Rj.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	DBP insges.	Postwesen		Fernmeldewesen	
		abs.	rel.	abs.	rel.
1949	1 769,8	929,1	52,5	840,7	47,5
1950	2 146,5	1 124,9	52,4	1 021,7	47,6
1951	2 359,3	1 231,6	52,2	1 127,7	47,8
1952	2 615,0	1 362,7	52,1	1 252,3	47,9
1953	2 877,4	1 486,4	51,7	1 391,0	48,3
1954	2 575,6	1 332,7	51,7	1 242,9	48,3
1955	3 691,4	1 897,9	51,4	1 793,5	48,6
1956	3 984,1	2 044,8	51,3	1 939,3	48,7
1957	4 275,5	2 197,0	51,4	2 078,5	48,6
1958	4 700,7	2 423,3	51,5	2 277,4	48,5
1959	5 058,9	2 540,0	50,2	2 518,9	49,8
1960	5 588,3	2 747,5	49,2	2 840,8	50,8
1961	6 041,7	2 915,3	48,3	3 126,4	51,7
1962	6 516,8	3 078,6	47,2	3 438,2	52,8
1963	7 384,2	3 537,3	47,9	3 846,9	52,1
1964	8 210,8	3 786,1	46,1	4 424,7	53,9
1965	9 126,7	4 039,5	44,3	5 087,2	55,7
1966	10 394,2	4 756,9	45,8	5 637,3	54,2
1967	11 058,9	4 977,4	45,0	6 081,5	55,0
1968	11 947,2	5 110,9	42,8	6 836,3	57,2
1969	13 169,4	5 400,2	41,0	7 769,2	59,0
1970 ¹⁾	14 393,4	5 613,4	39,0	8 780,0	61,0

¹⁾ geschätzt

Quelle: Schreiben des BPM vom 31.7.1970.

Tabelle VIII: Erträge und Aufwendungen der Bundespost 1949 - 1970

Rj.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	Quellen zu (1), (3) u. (5): Geschäftsbericht für das Jahr
	Gesamterträge ¹⁾		Aufwendungen					
	Mio. DM	1949 = 100	Gesamtaufwendungen		davon			
			Mio. DM	1949 = 100	Personalaufw. in v.H. der Gesamtaufw.	Personalaufw. in v.H. der Gesamtaufw.		
1949	1 927,7	100,0	1 597,9	100,0	1 178,1	100,0	73,7	1949, S. 126
1950	2 117,1	109,8	1 739,2	108,8	1 324,8	112,5	76,2	1950, S. 67 f.
1951	2 337,2	121,2	2 234,8	139,9	1 576,4	133,8	70,5	1951, S. 62 f.
1952	2 574,8	133,6	2 539,6	158,9	1 783,7	151,4	70,2	1952, S. 74 f.
1953	2 797,2	145,1	2 837,1	176,9	2 000,9	169,8	70,5	1953, S. 88 f.
1954	2 393,6	124,2	2 233,8	139,8	1 568,0	133,1	70,2	1954, S. 80 f.
1955	3 596,0	186,5	3 397,9	212,6	2 387,0	202,6	70,2	1955, S. 108 f.
1956	3 862,5	200,4	3 723,3	233,0	2 644,1	224,4	71,0	1956, S. 122 f.
1957	4 133,8	214,4	4 150,3	259,7	2 938,5	249,4	70,8	1957, S. 111
1958	4 485,8	232,7	4 430,8	277,3	3 112,8	264,2	70,3	1958, S. 105
1959	4 884,4	253,4	4 624,6	289,4	3 207,2	272,2	69,4	1959, S. 111
1960	5 383,8	279,3	5 063,4	316,9	3 499,4	297,0	69,1	1960, S. 131
1961	5 838,3	302,9	5 729,2	358,5	4 015,3	340,8	70,1	1961, S. 143
1962	6 408,9	332,5	6 503,6	407,0	4 339,4	368,3	66,7	1962, S. 155
1963	7 498,2	389,0	7 368,3	461,1	4 786,3	406,3	65,0	1963, S. 155
1964	8 330,8	432,2	7 932,6	496,4	5 121,8	434,8	64,6	1964, S. 151
1965	9 356,2	485,4	9 400,9	588,3	5 688,9	482,9	60,5	1965, S. 164 f.
1966	10 685,7	554,3	10 401,2	650,9	6 183,5	524,9	59,4	1966, S. 160 f.
1967	11 371,7	589,9	10 930,5	684,1	6 550,7	556,0	59,9	1967, S. 158 f.
1968	12 179,9	631,2	11 928,6	746,5	6 763,7	573,9	56,7	1968, S. 108 f.
1969	13 439,4	697,0	13 426,1	840,2	7 659,6	650,1	56,3	1969, S. 105 f.
1970	14 823,9	770,1	15 641,3	978,8	8 791,3	746,2	56,2	1970, S. 109

1) Umsatzerlöse und zu aktivierende Eigenleistungen.

2) Inklusive Sozial- und Versorgungslasten für "verdrängte Ruhestandsbeamte".

Tabelle IX: Die sogenannten betriebsfremden oder politischen Lasten der DBP 1950 - 1964 — in Mio. DM —

	(1)	(2)
Rj.	Nach Angaben von: STEINMETZ, H., Die Deutsche Bundespost im Schatten des Wohlstands, in: Archiv PF, 18. Jg. (1966), S. 104.	Nach Angaben von: NEUBURGER, A., 10 Jahre Verwaltungsrat der DBP, in: Archiv PF, 17. Jg. (1965), S. 641.
1950	186,3	-
1951	180,7	-
1952	203,5	-
1953	210,9	-
1954	177,9	-
1955	284,1	-
1956	321,0	-
1957	323,8	-
1958	331,1	-
1959	337,6	-
1960	349,5	440,9
1961	365,1	485,5
1962	424,7	595,3
1963	509,2	637,4
1964	516,8	661,9
Summe	4 722,2	2 821,0

Anmerkung: Während bei NEUBURGER keine Angabe enthalten ist, wie sich die von ihm errechneten politischen Lasten zusammensetzen, nennt STEINMETZ vor allem folgende Faktoren: (1) Mindererlöse im Berlinverkehr, im Schülerverkehr (Postreisedienst) und im EWG-Verkehr, (2) Mehraufwendungen im Berlinverkehr, Mehrkosten bei Fernmeldebauvorhaben infolge Straßenbaumaßnahmen (!), (3) Versorgungslasten und "strukturell überhöhte Versorgungsbezüge", Erstattungen an die Rentenversicherung, (4) Verzinsung von Ausgleichsforderungen der Deutschen Bundesbank und des Postscheck- und Postsparkassendienstes.

Angaben zur Höhe der politischen Lasten für die Zeit nach 1964 wurden dem Verfasser nicht bekannt; im BPM wird auch die Auffassung vertreten, daß man die Angaben für den Zeitraum nach 1964 nicht bekanntgeben könne, "ohne dadurch die DBP zu präjudizieren" (Schreiben des BPM vom 7.9.1970).

Tabelle X: Entwicklung der Verkehrsleistungen für Briefsendungen und Paketsendungen
1950 - 1968

Rj.	Beförderte Briefsendungen				Beförderte Paketsendungen			
	Mio.	je 100 Einwohner	Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	1950 = 100	Mio.	je 100 Einwohner	Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	1950 = 100
1950	4 252,6	8 700	.	100	171,6	350	.	100
1951	4 560,6	9 200	+7,2	107	179,9	363	+4,9	105
1952	4 982,3	10 000	+9,2	117	193,2	387	+7,4	113
1953	5 346,9	10 600	+7,3	126	205,7	408	+6,5	120
1954	5 743,5	11 300	+7,4	135	217,2	427	+5,6	127
1955	6 160,8	11 991	+7,3	145	226,8	441	+4,4	132
1956	6 687,0	12 858	+8,5	157	241,7	465	+6,6	141
1957	7 157,9	13 588	+7,1	168	256,5	487	+6,1	150
1958	7 637,3	14 318	+6,7	180	264,1	495	+3,0	154
1959	7 953,4	14 527	+4,1	187	271,1	501	+2,6	158
1960	8 497,7	15 290	+6,8	200	284,7	512	+5,0	166
1961	9 092,0	16 186	+7,0	214	298,4	531	+4,8	174
1962	9 314,9	16 357	+5,8	219	314,8	553	+5,5	183
1963	9 055,7	15 720	-2,8	213	301,0	523	-4,4	175
1964	9 275,2	15 912	+2,4	218	302,6	519	+0,5	176
1965	9 673,4	16 384	+4,3	227	310,7	526	+2,7	181
1966	9 435,9	15 812	-2,5	222	305,7	512	-1,6	178
1967	9 357,7	15 630	-0,8	220	291,6	487	-4,6	170
1968	9 786,6	16 266	+4,6	230	300,1	499	+3,0	175

Zusammengestellt aus: Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1957, o.O. 1958, S. 48 (Angaben 1950-1957);
Statistisches Jahreshft der Deutschen Bundespost 1968, o.O. 1969, S. 20 und S. 76
(Angaben 1958-1968).

Rj.	(1) Sprech- stellen insgesamt	(2)	(3) davon		(4)	(5)	(6)		(7)		
			Hauptanschlüsse				Neben- anschlüsse (amtsberechtigigt)	posteigen		privat	teilnehmer- eigen
			Hauptanschlüsse (ohne öff. Sprechst.)	Sprechstellen öffentl.							
1950	2 393 013	1 347 704	45 943	999 366	345 586	621 444	32 336				
1951	2 700 104	1 487 530	47 641	1 164 933	383 432	739 542	41 959				
1952	2 976 953	1 623 235	49 325	1 304 393	416 997	839 489	47 907				
1953	3 255 971	1 756 832	50 551	1 448 588	449 056	942 817	56 715				
1954	3 685 950	1 988 016	52 342	1 645 592	505 811	1 075 282	64 499				
1955	3 985 212	2 126 666	52 639	1 805 907	541 549	1 191 680	72 678				
1956	4 323 225	2 284 299	53 403	1 985 523	583 213	1 322 067	80 243				
1957	4 667 378	2 463 537	54 385	2 149 456	615 837	1 443 208	90 411				
1958	5 090 102	2 691 265	55 801	2 343 036	628 713	1 613 889	100 434				
1959	5 516 226	2 958 125	56 242	2 501 859	660 166	1 734 906	106 787				
1960	5 994 051	3 220 990	57 158	2 715 903	702 929	1 898 913	114 061				
1961	6 508 664	3 518 915	58 148	2 931 601	747 068	2 062 539	121 994				
1962	7 047 031	3 847 884	59 327	3 139 820	791 357	2 217 941	130 522				
1963	7 599 571	4 175 171	60 794	3 363 606	826 996	2 397 419	139 191				
1964	8 168 188	4 530 501	62 632	3 575 055	853 274	2 574 735	147 046				
1965	8 802 166	4 927 308	65 363	3 809 495	884 625	2 769 033	155 837				
1966	9 532 417	5 409 038	69 121	4 054 258	912 332	2 978 569	163 357				
1967	10 321 281	5 972 913	72 850	4 275 518	924 769	3 180 698	170 051				
1968	11 248 979	6 678 754	78 500	4 491 725	946 671	3 370 373	174 681				

+) Zu den Fachausdrücken vgl.: AUBERT, J., Fernmelderecht, a.a.O., S. 150 ff. und S. 208 ff. sowie §§ 3, 5, 6, 22, 25, 27 der Fernsprechohrnung (FeO) vom 24.11.1939, Postamtsblatt S. 859.

Die Zahlen wurden zusammengestellt aus:

- Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1953, o.O. 1954, S. 44 (Angaben 1950-1953);
- Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1955, o.O. 1956, S. 64 (Angaben 1954 und 1955);
- Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1957, o.O. 1958, S. 97 (Angaben 1956 und 1957);
- Statistisches Jahresheft der Deutschen Bundespost 1968, o.O. 1969, S. 154 f. (Angaben 1958-1968).

Tabelle XII : Sprechstellen je 100 Einwohner
1950 - 1968

Rj.	(1)	(2)	(3)	(4)
	Sprech- stellen insges.	davon		
		Hauptanschlüsse ohne öffentl. Sprechstellen	Nebenan- schlüsse	öffentl. Sprechstellen
1950	5,020	2,827	2,097	0,096
1951	5,611	3,091	2,421	0,099
1952	6,141	3,348	2,691	0,102
1953	6,646	3,586	2,957	0,103
1954	7,129	3,845	3,183	0,101
1955	7,636	4,075	3,460	0,101
1956	8,313	4,392	3,818	0,103
1957	8,860	4,677	4,080	0,103
1958	9,409	4,976	4,329	0,104
1959	10,027	5,377	4,548	0,102
1960	10,785	5,795	4,897	0,103
1961	11,587	6,264	5,219	0,104
1962	12,375	6,757	5,514	0,104
1963	13,192	7,248	5,839	0,105
1964	14,013	7,772	6,133	0,108
1965	14,909	8,346	6,452	0,111
1966	15,974	9,064	6,794	0,116
1967	17,239	9,976	7,141	0,122
1968	18,697	11,101	7,466	0,130

Zusammengestellt aus:

Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1953, o.O. 1954,
S. 45 (1950-1953);

Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1955, o.O. 1956,
S. 64 (1954 u. 1955);

Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1957, o.O. 1958,
S. 98 (1956 u. 1957);

Statistisches Jahreshft der Deutschen Bundespost 1968, o.O. 1969,
S. 157 (1958-1968).

Tabelle XIII: Orts- und Ferngespräche
1950 - 1968

Rj.	Ortsgespräche			Ferngespräche			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Mio.	je 100 Einw.	Zunahme gegenüber Vorjahr (v.H.)	1950 = 100	Mio.	je 100 Einw.	Zunahme gegenüber Vorjahr (v.H.)
1950	1 843,5	3 759	.	100	320,1	653	.
1951	2 005,8	4 046	+8,8	109	354,6	715	+10,8
1952	2 135,9	4 282	+6,5	116	399,0	800	+12,5
1953	2 278,6	4 520	+6,7	124	440,3	873	+10,4
1954	2 412,0	4 739	+5,9	131	486,3	955	+10,4
1955	2 583,5	5 028	+7,1	140	558,3	1 087	+14,8
1956	2 733,9	5 257	+5,8	148	636,0	1 223	+13,9
1957	2 819,7	5 353	+3,1	153	702,8	1 334	+10,5
1958	2 933,5	5 449	+4,0	159	790,4	1 482	+12,5
1959	3 205,8	5 829	+9,3	174	917,0	1 667	+16,0
1960	3 471,6	6 246	+8,3	188	1 075,2	1 935	+17,3
1961	3 648,7	6 495	+5,1	198	1 216,1	2 165	+13,1
1962	3 809,5	6 090	+4,4	207	1 372,3	2 410	+12,8
1963	4 132,7	7 175	+8,5	224	1 528,4	2 653	+11,4
1964	4 142,0	7 106	+0,2	225	1 607,3	2 757	+ 5,2
1965	4 497,8	7 618	+8,6	244	1 833,4	3 105	+14,1
1966	4 860,6	8 145	+8,1	264	2 042,3	3 422	+11,4
1967	5 167,2	8 630	+6,3	280	2 260,1	3 775	+10,7
1968	5 554,3	9 232	+7,5	301	2 586,6	4 299	+14,5
							1950 = 100
							100
							111
							125
							138
							152
							174
							197
							220
							247
							286
							336
							380
							429
							477
							502
							573
							638
							706
							808

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1968, o.O. 1969, S. 27.

Abkürzungsverzeichnis

Arch.f.ö.u.fr.U.	Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen (bis Bd. 6: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen)
Archiv PF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BPM	Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
BPMin	Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen
Bulletin	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
DBP	Deutsche Bundespost
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DÖW	Die öffentliche Wirtschaft
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Gesetz über Fernmeldeanlagen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HB	Handelsblatt
HdB	Handwörterbuch der Betriebswirtschaft
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
HWO	Handwörterbuch der Organisation
i.d.F.	in der Fassung
IK	Industriekurier
JdF	Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens
JdP	Jahrbuch des Postwesens

MM	Mannheimer Morgen
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
o.V.	ohne Verfasserangabe
PostG 1871	Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28.10.1871
PostG 1969	Gesetz über das Postwesen vom 28.7.1969
PostVerfGE	Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost vom 6.11.1970
PostVwG	Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) vom 24.7.1953
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rj.	Rechnungsjahr
ROG	Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965
RPFG	Reichspostfinanzgesetz vom 18.3.1924
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) vom 8.6.1967
StZ	Stuttgarter Zeitung
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tz.	Textziffer
WWI	Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfbF/ZfhF	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung/ (bis 1963): Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung
ZfV	Zeitschrift für Verkehrswissenschaft
ZPF	Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen

LITERATURVERZEICHNIS

- Aberle, G., Cost-Benefit-Analysen und Verkehrsinfrastrukturplanung, in: ZfV, 42. Jg. (1971), S. 145-161.
- Abkommen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet ihres Kraftomnibusverkehrs (Bahn-Post-Abkommen) vom 30./31.10.1955, abgedruckt in: Nibler/Hoffmann/Klein, Recht des Verkehrs, Teil II, Loseblattsammlung, Frankfurt/M. o.J.
- Abschließende Stellungnahme (der Bundesregierung) zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6.11.1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3875 vom 20.2.1969 (Zitierweise: Abschließende Stellungnahme).
- Ahner, H., Kriterien der Anwendung von Operations-Research-Modellen bei Entscheidungen über regionale Verkehrsinvestitionen, Diss. Mannheim 1969.
- Aktiengesetz vom 6. September 1965, BGBl. I, S. 1089.
- Albert, H., Wertfreiheit als methodisches Prinzip, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a., Berlin 1963, S. 32-63.
- Albert, H., Politische Ökonomie und rationale Politik, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 59-87.
- Altmannspurger, H.-J., Ursprung und Entwicklung der staatlichen Alleinrechte auf dem Gebiet des Postwesens, in: JdP, 19. Jg. (1969), Bad Windsheim 1969, S. 236-266.
- Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten der EWG für Postgebühren, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2439 vom 28.12.1967.
- Apel, G., Mitbestimmung, München 1969.
- Apel, H., Die Verkehrspolitik der siebziger Jahre, in: DÖW, 19. Jg. (1970), S. 93-95.
- Arndt, A., Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Spitzenorganisation des Post- und Fernmeldewesens, in: Archiv PF, 22. Jg. (1970), S. 3-18.
- Aschenborn, M./Schneider, K., Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs nebst den grundlegenden Bestimmungen über die Verfassung der Deutschen Reichspost, 2. Aufl., Berlin 1928.
- Aubert, J., Fernmelderecht, 2. Aufl., Hamburg - Berlin 1962.
- Augustin, [. . .] (Hrsg.), Gemeinsame wirtschaftliche Grundregeln in privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Göttingen 1958.

Autorenkollektiv (unter der Leitung von R. Göttner), Entscheidungsmodelle im Post- und Fernmeldewesen, 2. Aufl., Berlin 1970.

Badura, P., Das Verwaltungsmonopol, Berlin 1963.

Baehring, B., Defizit im Briefkasten, in: Mannheimer Morgen Nr. 266 vom 16.11.1962.

Balke, S., Das Nachrichtenwesen als wirtschafts- und finanzpolitische Aufgabe, o.O. o.J. (1956). (Zitierweise: Nachrichtenwesen).

Balke, S., Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost, in: JdF, 8. Jg. (1954/55), Windsheim/Mittelfr. 1955, S. 9-24 (Zitierweise: Verwaltungsrat).

Balke, S., Entwicklungstendenzen bei der Deutschen Bundespost, in: DÖW, 6. Jg. (1957), H. 2, S. 59-70 (Zitierweise: Entwicklungstendenzen).

Banfield, E. C., Ends and Means in Planning, in: Concepts and Issues in Administrative Behavior, ed. by S. Maillick/E.H. van Ness, 2nd printing, Englewood Cliffs/N.J. 1963, S. 70-80.

Baratz, M.S., The Economics of the Postal Service, Washington/D.C. 1962.

Barnard, Ch. I., The Functions of the Executive, 18th printing, Cambridge/Mass. 1968.

Bartram, P., Die innerbetriebliche Kommunikation, Berlin 1969.

Baumberger, H.U., Die Entwicklung der Organisationsstruktur in wachsenden Unternehmungen, 2. Aufl., Bern - Stuttgart 1968.

Belz, K., Die Finanzierung der Investitionen bei der DBP im Vergleich zur Industrie, in: ZPF, 12. Jg. (1960), S. 358-364.

Belz, K., Die Belastung der gewerblichen Wirtschaft mit Post- und Fernmeldegebühren, in: ZPF, 12. Jg. (1960), S. 488-490.

Benne, K.D., Some Ethical Problems in Group and Organizational Consultation, in: The Planning of Change, ed. by W.G. Bennis, K.D. Benne, R. Chin, 2nd edition, London-New York - Sydney - Toronto 1970, S. 595-604.

Bergmann, K., Betriebswirtschaftliches Denken bei der Deutschen Post, in: ZPF, 1. Jg. (1949), S. 649-652.

Berthel, J., Unternehmungssteuerung mit Hilfe von Zielsystemen und Unternehmungsverfassung, in: Probleme der Unternehmungsverfassung, Gedanken zum 70. Geburtstag von M. Lohmann, hrsg. von R.-B. Schmidt, Tübingen 1971, S. 97-116.

Berthold, U., Zur Theorie der Subventionen, Bern - Stuttgart 1967.

Bettermann, K. A., Legislative ohne Posttarifhoheit, Frankfurt/M. - Berlin 1967.

Bettermann, K. A., Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand, Beiträge zu Art. 12 I, 15, 19 III GG, in: Berliner Festschrift für E. E. Hirsch, Berlin 1968, S. 1-24.

- Bidlingmaier, J., Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, Wiesbaden 1964.
- Bidlingmaier, J., Zielkonflikte und Zielkompromisse im unternehmerischen Entscheidungsprozeß, Wiesbaden 1968 (Zitierweise: Zielkonflikte).
- Bidlingmaier, J., Unternehmerische Zielkonflikte und Ansätze zu ihrer Lösung, in: ZfB, 38. Jg. (1968), S. 149-176.
- Biedenkopf, K. H., Demokratisierung der Wirtschaft und Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen, in: Demokratie und Mitbestimmung, hrsg. von A.F. Utz und H.B. Streithofen, Stuttgart 1970, S. 286-303.
- Binder, P., Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Belastungen der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs, Berlin 1964.
- Binder, P., Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in öffentlichen Unternehmungen, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a., Berlin 1963, S. 369-380 (Zitierweise: Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben).
- Bischoff, F., Die Rechtsgestalt der Deutschen Bundespost, Diss. Göttingen 1954.
- Bischoff, K., Eine Stadt wird Großstadt - Eingemeindung und Postversorgung, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 387-389.
- Bischofsberger, P., Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung, Zürich - St. Gallen 1964.
- Bodendiek, E., Postsparen: Im "Dienst" für 15 Millionen, in: Der Volkswirt, 20. Jg. (1969), H. 12, S. 43-44.
- Böckenförde, E.-W., Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964.
- Böhm, W., Gedanken zur Unternehmensplanung, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 203-208.
- von Böventer, E., Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, hrsg. von H. Arndt und D. Swatek, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 58, Berlin 1971, S. 167-187.
- van der Borcht, R., Das Verkehrswesen, Leipzig 1894.
- Bräuer, H.-J., Die Entwicklung des Nachrichtenverkehrs - Eigenarten, Mittel und Organisation der Nachrichtenbeförderung, Diss. Erlangen 1957.
- Brandt, W., Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969, abgedruckt in: Bonner Almanach 1970, Bonn 1970, S. 7-59.
- Brecht, G., Das Problem der rationalen Fundierung der verkehrspolitischen Kompetenzverteilung in Verdichtungsräumen, Diss. Mannheim 1969.
- Bruch, W., Abschied vom Briefträger, in: Blick in nächste Jahrtausend, hrsg. von W. Höfer, 2. Aufl., Düsseldorf - Wien 1970, S. 11-15.

- Brügelmann, H./Cholewa, E.W. u.a., Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, Kommentar, Stand vom September 1970, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz o.J.
- Buchholz, E., Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, Tübingen 1969 (Zitierweise: Wirtschaftsverbände).
- Buchholz, E., Interessen - Gruppen - Interessentengruppen, Tübingen 1970.
- Bülck, H., Öffentliche Unternehmen im deutschen und europäischen Recht, in: Verwaltung mit Unternehmen, Baden-Baden 1968, S. 9-42.
- Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951, BGBl. I, S. 955, i.d.F. vom 6. März 1969, BGBl. I, S. 191.
- Bundesgesetz über die Organisation der [Schweizerischen] Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe (PTT-Organisationsgesetz) vom 6. Oktober 1960, i.d.F. vom 1. Juli 1970.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1971, Bonn 1970.
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Richtlinien für Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei der Deutschen Bundespost, o.O. 1971.
- Buser, J., Zur Betriebswirtschaftslehre der Post-, Telegraphen- und Telephonbetriebe, Bern 1930.
- Bussmann, K.F., Wirtschaftsprinzipien, in: HdB, 4. Bd., 3. Aufl., Stuttgart 1962, Sp. 6457-6462.
- Cartwright, D., Influence, Leadership, Control, in: Handbook of Organizations, ed. by J.G. March, Chicago 1965, S. 1-47.
- Castan, E., Rechtsformen der Betriebe, Stuttgart 1968.
- Christlich-Demokratische Postgewerkschaft (Hrsg.), Grundzüge einer Neuorganisation der Deutschen Bundespost, März 1970 (vervielfältigtes Manuskript).
- Christlich-Demokratische Postgewerkschaft (Hrsg.), Stellungnahme zum Regierungsentwurf zu einem neuen Postverfassungsgesetz vom 7.10.1970 (vervielfältigtes Manuskript).
- Christliche Gewerkschaft des Post- und Fernmeldepersonals, Stellungnahme zum Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost vom 6.11.1965, Bonn 1967.
- Cyert, R.M./March, J.G., A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs/N.J. 1963 (Zitierweise: Firm).
- Cyert, R.M./March, J.G., A Behavioral Theory of Organizational Objectives, in: Modern Organization Theory, ed. by M. Haire, 5th printing, New York - London - Sydney 1967, S. 76-90 (Zitierweise: Objectives).
- Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten über die Organisation der Deutschen Bundespost, Teil 1: Ämter und Oberpostdirektionen, o.O. 1956.

- Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten über die Organisation der Deutschen Bundespost, Teil 2: Zentrale Behörden, Teilband 4: Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, o.O. 1956.
- Deutsche Bundesbahn (Hrsg.), Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, Darmstadt 1964.
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Handbuch für den gehobenen Dienst, Bd. I: Allgemeines über die Deutsche Bundespost, 6. Aufl., Frankfurt/M. 1965.
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.) Handbuch für den gehobenen Dienst, Bd. II a: Die Gesetze und Rechtsverordnungen des Post- und Fernmeldewesens, 5. Aufl., Frankfurt/M. 1963.
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Handbuch für den gehobenen Dienst, Bd. V a: Finanzwesen der DBP, 5. Aufl., Frankfurt/M. 1963.
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Handbuch für den gehobenen Dienst, Bd. V b: Finanzwesen der DBP, 5. Aufl., Frankfurt/M. 1963.
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Stellungnahme zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, o.O. o.J. (1966).
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Geschäftsbericht des Hauptvorstandes der Deutschen Postgewerkschaft vom 1.7.1965 bis 30.6.1968, Frankfurt/M. 1968 (Zitierweise: Geschäftsbericht 1965-1968).
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Tagesprotokoll des 9. Ordentlichen Kongresses der Deutschen Postgewerkschaft vom 30.9. bis 4.10.1968 in Koblenz, Frankfurt/M. o.J. (1969) (Zitierweise: Tagesprotokoll 1968).
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Tagesprotokoll des Außerordentlichen Kongresses am 22./23.10.1970 in Kassel, Frankfurt/M. 1970 (Zitierweise: Tagesprotokoll 1970).
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Für eine moderne Postverfassung - Materialien der Deutschen Postgewerkschaft zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, o.O. 1971 (Zitierweise: Postverfassung).
- Deutsche Postgewerkschaft (Hrsg.), Mitbestimmung im öffentlichen Dienst und paritätische Vertretung des Personals im Aufsichtsrat der Deutschen Bundespost, o.O. o.J. (1971) (Zitierweise: Mitbestimmung).
- Deutscher Industrie- und Handelstag, Wirtschaft argumentiert gegen Gebührenerhöhungen, in: Bayerisch-Schwäbische Wirtschaft, 26. Jg. (1971), S. 156-158.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Gutachten über den Investitionsbedarf der Deutschen Bundespost und seine Finanzierung in den Jahren 1957-1960, Bonn 1957.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Synopse zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, Teil II: Grundsätzliche Probleme der DBP, o.O. o.J.

- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Die Zukunft der Post, o.O. o.J. (1967) (Zitierweise: Zukunft).
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Bericht 1970, o.O. 1971.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Post nicht mehr nur "Behörde", DIHT-Nachrichten Nr. 31/68 vom 23.10.1968.
- Deutscher Industrie- und Handelstag, Bundesverband der Deutschen Industrie u.a. (Hrsg.), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, Bonn - Köln 1968.
- Deutscher Postverband, Stellungnahme zum Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost vom 6.11.1965, o.O. o.J.
- Deutscher Postverband, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost für das Hearing am 11.3.1971 im Deutschen Bundestag.
- Deutscher Postverband, (Alternativ-) Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost, o.O. o.J. (1971).
- Deutscher Städtetag, Mitbestimmung in Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, Köln - Marienburg 1970 (vervielfältigtes Manuskript).
- Dieck, M., Sind die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in die Konzeption der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland integriert?, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 39. Jg. (1970), S. 393-429.
- Diederich, H., Der Kostenpreis bei öffentlichen Aufträgen, Heidelberg 1961.
- Diederich, H., Absatzpolitische Entscheidungen in Verkehrsbetrieben, in: Betriebswirtschaftliche Strukturfragen, Festschrift für R. Henzler, hrsg. von K. Alewell, Wiesbaden 1967, S. 307-321.
- Dill, W.R., Administrative Decision-Making, in: Concepts and Issues in Administrative Behavior, ed. by S. Mailick/E.H. van Ness, 2nd printing, Englewood Cliffs/N.J. 1963, S. 29-48.
- Dollinger, W., Die Anpassung der Deutschen Bundespost an den Strukturwandel der Wirtschaft, in: Gewandt, H. (Hrsg.), Die Zukunft des Mittelstandes, Düsseldorf - Wien 1969, S. 207-222.
- Dollinger, W., Die Deutsche Bundespost braucht eine gesunde wirtschaftliche Grundlage, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 81-82 (Zitierweise: Grundlage).
- Dollinger, W., Die wirtschaftliche Situation der DBP und ihre Position in der deutschen Volkswirtschaft, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 917-919 (Zitierweise: Situation der DBP).
- Dollinger, W., Postentwurf: Änderungen ohne Fortschritt, in: HB Nr. 186 vom 29.9.1970 (Zitierweise: Postentwurf).
- Dollinger, W. (Hrsg.), Post 2000 - Die Nachricht der Zukunft, München 1969.
- Dorfmann, R. (Hrsg.), Measuring Benefits of Government Investments, 3rd printing, Washington/D.C. 1967.

- Dorn, H., Die DBP und die Monopole staatlicher Leistungsverwaltung, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 119-121.
- Eckner, H., Der Rundfunk als bundesstaatliches Problem, in: JdP, 14. Jg. (1964), Bad Windsheim 1965, S. 9-81.
- Eckner, H., Ist die Deutsche Bundespost ein Gewerbebetrieb?, in: Archiv PF, 4. Jg. (1952), S. 97-102.
- Eckner, H., Die Deutsche Bundespost ein Monopolbetrieb?, in: ZPF, 13. Jg. (1961), S. 185-186.
- Eells, R., The Meaning of Modern Business, 2nd printing, New York - London 1963.
- Eichhorn, P./Ludwig, G., Quantitative Planungstechniken zur Rationalisierung staatlicher Entscheidungen, in: Der öffentliche Haushalt, 11. Jg. (1971), S. 7-13.
- Eick, J., Die totale Fünftagewoche, in: FAZ Nr. 169 vom 25.7.1970.
- Eilers, W., Postreform im Parlament, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 65.
- Ellwein, Th., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Köln - Opladen 1965.
- Elsholz, G., Cost-Benefit-Analysis, Kriterien der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 12. Jahr (1967), Tübingen 1967, S. 286-301.
- Emmerich, V., Das Wirtschaftsrecht der öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg - Berlin - Zürich 1969.
- Engel, U./Garbe, G., Regierungspolitik oder Betriebspolitik?, in: ZPF, 2. Jg. (1950), S. 577-580.
- Engel, U./Garbe, G., Der staatspolitische Standort der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 2. Jg. (1950), S. 817-821.
- Engel, U./Krieger, G., Der staatsrechtliche Standort der Postverwaltung, in: ZPF, 3. Jg. (1951), S. 189-194.
- Engels, W., Betriebswirtschaftliche Bewertungslehre im Licht der Entscheidungstheorie, Köln - Opladen 1962.
- Entwurf eines Gesetzes über das Postwesen, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3295 vom 26.9.1968.
- Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (PostVerfG), Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/1385 vom 6.11.1970 (Zitierweise: PostVerfGE).
- Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz), Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Drucksache I/3479 vom 20.6.1952 (Zitierweise: Entwurf eines PostVwG).
- Erlaß des Reichspostministeriums vom 25. Juli 1925 über die Wirtschaftspolitik der Deutschen Reichspost, zitiert in: Gutachten des Reichssparkommissars über das Reichspostfinanzgesetz vom 7. März 1931 und vom 4. August 1931.

- Ernst, W., Staat und Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 3066-3079.
- Eschenburg, Th., Dienst nach Vorschrift, in: Die Zeit Nr. 48 vom 29.11.1968.
- Etzioni, A., A Comparative Analysis of Complex Organizations, 6th printing, New York - London 1968.
- von Eyern, G., Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre, Köln - Opladen 1968.
- von Eyern, G., Über den Einfluß des Bundes auf seine Unternehmen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr (1959), Tübingen 1959, S. 113-123.
- Fäßler, K., Betriebliche Mitbestimmung, Wiesbaden 1970.
- Faller, P., Determinanten des preispolitischen Spielraums öffentlicher Betriebe, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970), Tübingen 1970, S. 176-189 (Zitierweise: Determinanten).
- Faller, P., Kostenechte Verkehrstarife und die regionalpolitischen Zielsetzungen der EWG, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen des Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 15. Jg. (1968), S. 57-65.
- Feldman, J./Kanter, H.E., Organizational Decision Making, in: Handbook of Organizations, ed. by J.G. March, Chicago 1965, S. 614-649.
- Fernmeldeordnung (FO) vom 5. Mai 1971, BGBl. I, S. 541 (Amtsblatt BPol, S. 985).
- Fickel, H./Schuch, K./Klossek, P., Der XVI. Weltpostkongreß in Tokio, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 145-154.
- Firgau, W., Der rationalisierte Postkunde, in: SZ Nr. 44 vom 20.2.1969.
- Flohr, H., Probleme der Ermittlung volkswirtschaftlicher Erfolge, Göttingen 1964.
- Flohr, H., Zur Ermittlung des Unternehmenserfolges, in: Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung, Festschrift für G. Weisser, hrsg. von F. Karrenberg und H. Albert, Berlin 1963, S. 389-402.
- Flohr, H., Bemerkungen zur Frage der Erfolgswürdigung bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1966), S. 148-153 (Zitierweise: Bemerkungen).
- Florian, W., Das Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost, in: JdP, 16. Jg. (1966), Bad Windsheim 1966, S. 9-85.
- Florian, W./Weigert, F., Kommentar zur Postordnung, Teil I, Starnberg 1969.
- Flume, W., Stabile Postgebühren zu Lasten des Haushalts?, in: HB Nr. 221 vom 16.11.1964.
- Forker, H.-J., Das Wirtschaftlichkeitsprinzip und das Rentabilitätsprinzip - ihre Eignung zur Systembildung, Berlin 1960.
- Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen e.V., Arbeitsberichte 1966 und 1967.

- Forsthoff, E., Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln - Marienburg 1958.
- Forsthoff, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München - Berlin 1966.
- Franz, K., Die Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit unter besonderer Berücksichtigung der konjunkturellen Probleme, Diss. Erlangen 1958.
- Freimuth, W., Die Problematik der gemeinwirtschaftlichen Lasten im Rahmen der Kommerzialisierungsbestrebungen der Deutschen Bundesbahn, in: ZfV, 40. Jg. (1969), S. 83-95.
- Fremuth, W., Die Post- und Telegraphenanstalt, ihre Gliederung nach Monopol- und Konkurrenzbetrieb, Wien 1962.
- Frentzel, G., Die gewerbliche Betätigung der öffentlichen Hand. Ein Problem des Wirtschaftsverfassungsrechts, Bonn 1958.
- Fricke, W., Die Drucksache. Ein Beitrag zur Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, Heidelberg 1958.
- Frickhöfer, W./Arndt, K.-D./Stoltenberg, G./Kienbaum, G., Sachgerechte Wirtschaftspolitik ohne Parteirücksichten und Interesseneinflüsse, Ludwigsburg 1970.
- Friedlaender, A.F., Kriterien für öffentliche Investitionsausgaben, in: Finanztheorie, hrsg. von H.C. Recktenwald, Köln - Berlin 1969, S. 285-304.
- Friedmann, B., Ist die DBP ein Unternehmen?, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 149-152.
- Friedmann, B., Ergänzende Kriterien der Finanzierung öffentlicher Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 81-83 (Zitierweise: Ergänzende Kriterien).
- Friedrich, W., Ist die Postbeförderung wirklich schlechter geworden?, ZPF, 13. Jg. (1961), S. 622-623.
- Fuchs, H., Systemtheorie, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 1618-1630.
- Gäfigen, G., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1968.
- Garbe, G., Zur Problematik einer wirtschaftlichen Verwaltung, in: ZPF, 7. Jg. (1955), S. 7-13.
- Garbe, G., Die Bundespost als wirtschaftliches Unternehmen, in: ZPF, 8. Jg. (1956), S. 412-419.
- Garbe, G., Weder Fiskus noch Unternehmen, in: Der Volkswirt, 18. Jg. (1964), S. 987-991.
- Garbe, G., Das Nachrichtenwesen im Gemeinsamen Markt, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 349-354.
- Garbe, G., Gebührenpolitische Aktivität in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 602-606.

- Garbe, G., Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost, in: ZfV, 37. Jg. (1966), S. 187-190.
- Garbe, G., Der wirtschaftspolitische Standort der DBP in der Marktwirtschaft, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 225-230.
- Garbe, G., Die Bundespost, ein modernes Wirtschaftsunternehmen, in: Archiv PF, 21. Jg. (1969), S. 562-578 (Zitierweise: Die Bundespost).
- Garbe, G., Rentabilität und Leistung der Deutschen Bundespost, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 9-11.
- Geerling, A., Das Post- und Fernmeldewesen in der europäischen Integration, in: JdP, 8. Jg. (1958), Windsheim/Mittelfr. 1959, S. 174-217.
- Geerling, A., Stellungnahmen zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6.11.1965, in: JdP, 17. Jg. (1967), Bad Windsheim 1967, S. 9-124.
- Georgi, H., Cost-benefit-analysis als Lenkungsinstrument öffentlicher Investitionen im Verkehr, Göttingen 1970.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Die Investitionen der öffentlichen Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik, in: DÖW, 15. Jg. (1966), S. 111-118.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. (Hrsg.), Protokoll der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats am 23.9.1969 in Frankfurt/M.
- Gesetz betreffend einige Änderungen von Bestimmungen über das Postwesen (Postgesetznovelle) vom 20.12.1899, RGBl., S. 715.
- Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs vom 28.10.1871 (PostG 1871), RGBl., S. 347 (i.d.F. vom 20.12.1899).
- Gesetz über das Postwesen vom 28.7.1969 (PostG 1969), BGBl. I, S. 1006.
- Gesetz über den Amateurfunk vom 14.3.1949, Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, S. 20.
- Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz - PostVwG) vom 24.7.1953, BGBl. I, S. 676.
- Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG) vom 14.1.1928, RGBl. I, S. 8.
- Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967, BGBl. I, S. 582.
- Gesetz zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung (Vereinfachungsgesetz) vom 27.2.1934, RGBl. I, S. 130.
- Geschäftsberichte der Deutschen Bundespost für die Jahre 1950-1970.
- Geschäftsberichte 1967-1969 der Schweizerischen Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe.
- Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11.5.1951 (mit Ergänzungen).
- Geschäftsordnung des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen (GO BPM).

Geschäftsordnung des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost vom 24.3.1954.

Giersch, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. I: Grundlagen, Wiesbaden 1960.

Glahe, W., Post, in: HdSW, 8. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1960, S. 430-448.

Göock, R., Post - Dokumentation über das Post- und Fernmeldewesen, Gütersloh 1965.

Gräber, A.J., Post- und Fernmeldewesen, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2399-2405.

Gräber, A.J., Aktuelle Fragen der Raumordnung, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 81-84.

Grochla, E., Betrieb und Wirtschaftsordnung, Berlin 1954.

Grochla, E., Die Kalkulation von öffentlichen Aufträgen, Berlin 1954.

Gross, H., Das Jahrzehnt des Unternehmers, in: HB Nr. 250 vom 31.12.1969.

Grün, O., Informale Erscheinungen in der Betriebsorganisation, Berlin 1966.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, BGBl., S. 1 (mit Änderungen).

Grundsätze für die Anlegung der Postscheck- und Postsparguthaben.

Gscheidle, K., Die neue Unternehmensverfassung der DBP, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 457-463 (Zitierweise: Unternehmensverfassung).

Gscheidle, K., Deutsche Bundespost und kommunale Neuordnung, in: Bulletin Nr. 116 vom 4.8.1971, S. 1265-1268.

Gscheidle, K., Die finanzielle Situation der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 185-187.

Gscheidle, K., Modernes Management im öffentlichen Dienst am Beispiel technischer Bundesverwaltungen, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 315-336 (Zitierweise: Management).

Güde, U., Die Bank- und Sparkassenkalkulation, Meisenheim am Glan 1967.

Gundlach, H.-J., Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin - Frankfurt/M. 1965.

Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/203 (Zitierweise: Sachverständigen-Gutachten).

Gutenberg, E., Unternehmensführung, Organisation und Entscheidungen, Wiesbaden 1962 (Zitierweise: Unternehmensführung).

Gutenberg, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 1: Die Produktion, 17. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1970 (Zitierweise: Produktion).

Gutenberg, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. 3: Die Finanzen, 4. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York 1970.

- Gutenberg, E., Unternehmensführung, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 1674-1686.
- Gutenberg, E., Funktionswandel des Aufsichtsrats, in: ZfB, 40. Jg. (1970),
Ergänzungsheft, S. 1-10 (Zitierweise: Aufsichtsrat).
- Gutmann, G./Hochstrate, H.-J./Schlüter, R., Die Wirtschaftsverfassung der
Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1964.
- Haass, E., Verkehrszunahme erhöht oft das Defizit, in: HB Nr. 242
vom 17.12.1970.
- Haass, E., Post am Samstag, in: HB Nr. 18 vom 27.1.1971.
- Hächler, B./Weidmann, H., Das Rechnungswesen der schweizerischen
PTT-Betriebe, Bern 1963.
- Härle, D., Finanzierungsregeln und ihre Problematik, Wiesbaden 1961.
- Haller, H., Finanzpolitik, 4. Aufl., Tübingen - Zürich 1968.
- Hamm, W., Kollektiveigentum, Die Rolle der öffentlichen Unternehmen in
der Marktwirtschaft, Heidelberg 1961 (Zitierweise: Kollektiveigentum).
- Hamm, W., Post, in: HdB, 3. Bd., 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4354-4361.
- Hamm, W., Kann sich die Post finanziell entlasten?, in: FAZ Nr. 256
vom 3.11.1964.
- Hammer, K.-H., Die Wirtschaft - Kunde der Post, in: Der Volkswirt,
Beilage zu Nr. 15 vom 13.4.1957, S. 6-7.
- Hammer, K.-H., Ein Fehltritt vom Wege der Vernunft, in: HB Nr. 141
vom 27.7.1964.
- Hammer, K.-H./Lassig, R., Postordnung und ergänzende Vorschriften,
Berlin (Loseblattsammlung, Stand vom September 1971).
- Hansmeyer, K.-H./Fürst, D., Die Gebühren, Stuttgart - Berlin - Köln -
Mainz 1968.
- Hartmann, H., Die staatsrechtliche Stellung der Deutschen Post, in:
Recht, Staat und Wirtschaft, Bd. 2, Stuttgart - Köln 1950, S. 368-382.
- Hauschildt, J., Die Absatzpolitik der Energieversorgungsunternehmen,
Tübingen 1964.
- Hax, H., Der Bilanzgewinn als Erfolgsmaßstab, in: ZfB, 34. Jg. (1964),
S. 642-651.
- Hax, K., Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft,
in: Finanzarchiv, NF, Bd. 27 (1968), S. 37-48.
- Hazlewood, A., Telephone Service, in: Public Enterprise-Selected Readings,
ed. by R. Turvey, Middlesex/England 1968, S. 237-257.
- Heinen, E., Das Zielsystem der Unternehmung, Grundlagen betriebswirt-
schaftlicher Entscheidungen, Wiesbaden 1966 (Zitierweise: Zielsystem).
- Heinen, E., Betriebswirtschaftliche Kostenlehre, Kostentheorie und Kosten-
entscheidung, 3. Aufl., Wiesbaden 1970 (Zitierweise: Kostenlehre).

- Heinen, E., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 3. Aufl., Wiesbaden 1970 (Zitierweise: Einführung).
- Heinen, E., Investitionsplanung, industrielle, in: HdB, 2. Bd., 3. Aufl., Stuttgart 1958, Sp. 2876-2881.
- Heinen, E., Die Zielfunktion der Unternehmung, in: Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65. Geburtstag von E. Gutenberg, hrsg. von H. Koch, Wiesbaden 1962, S. 9-71.
- Heinen, E., Entscheidungstheorie, in: Staatslexikon, Bd. 9, 6. Aufl., Freiburg 1969, Sp. 689-706.
- Heinen, E., Betriebliche Kennzahlen - Eine organisationstheoretische und kybernetische Analyse, in: Dienstleistungen in Theorie und Praxis, Festschrift für O. Hintner, hrsg. von H. Linhardt u.a., Stuttgart 1970, S. 227-236.
- Heinen, E., Zielanalyse als Grundlage rationaler Unternehmungspolitik, in: Zielprogramm und Entscheidungsprozeß in der Unternehmung, hrsg. von H. Jacob, Wiesbaden 1970, S. 7-26 (Zitierweise: Zielanalyse).
- Hellmuth, H., Die Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost im Grundriß, Stuttgart 1929 (Zitierweise: Betriebswirtschaftslehre der Deutschen Reichspost).
- Hellmuth, H., System des deutschen Post-, Telegraphen- und Fernsprech-Verkehrsrechts im Grundriß, Nürnberg 1929.
- Hellmuth, H., Das Rentabilitätsproblem bei der Bundespost, in: ZPF, 5. Jg. (1953), S. 17-18.
- Henderson, P.D., Investment Criteria for Public Enterprises, in: Public Enterprise - Selected Readings, ed. by R. Turvey, Middlesex/England 1968, S. 86-169.
- Hennemann, G., Signale aus dem Posthorn, in: SZ Nr. 79 vom 2.4.1971.
- Hennemann, G., Lebers Notsignale aus dem Posthorn - Im Etat 1971 der Bundespost kündigt sich eine verhängnisvolle Verlustentwicklung an, in: SZ Nr. 186 vom 5.8.1971 (Zitierweise: Notsignale).
- Hergesell, G., Erfolgskontrolle in großen verkehrsabhängigen Dienststellen, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 881-883.
- Heyl, K., Die wirtschaftlichen Gründe für die Eingliederung des Post- und Fernmeldewesens in die Gemeinwirtschaft des Staates, in: ZPF, 4. Jg. (1952), S. 394-397.
- Hinrichs, H.H./Taylor, G.M. (Hrsg.), Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, Pacific Palisades/Cal. 1969.
- Hoepfner, G., Die Post braucht Bundeshilfe, in: Die Welt Nr. 111 vom 14.5.1964.
- Horak, H., Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Probleme, Köln - Opladen 1964.

- Horatz, L., Die amerikanischen Nachrichtengesellschaften, in: JdF, 8. Jg. (1954/55), Windsheim/Mittelfr. 1955, S. 332-368.
- Horsefield, J.K., British and American Postal Services, in: Public Enterprise - Selected Readings, ed. by R. Turvey, Middlesex/England 1968, S. 287-315.
- Hübner, W., Die Deutsche Bundespost und die Konjunktur, in: HB Nr. 99 vom 26.5.1967.
- Hübner, W., Post-Management, in: HB Nr. 125 vom 4./5.7.1969.
- IFO - Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Aufwendungen der Wirtschaftszweige Handel und Industrie für Post- und Fernmeldegebühren in den Jahren 1962 bis 1964, Gutachten, München 1966.
- Ihle, A., Die Öffentlichkeitsarbeit der Deutschen Bundespost, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 367-408.
- Illetschko, L.L., Transport-Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., Wien - New York 1966.
- Industrie- und Handelskammer Regensburg, Jahresberichte 1962 und 1965.
- Jakob, H., Neuere Entwicklungen in der Investitionsrechnung, in: ZfB, 34. Jg. (1964), S. 487-507 und S. 551-594.
- Jäkel, G., Grundzüge für eine Verwaltungslehre der Deutschen Bundespost, in: JdP, 16. Jg. (1966), Bad Windsheim 1966, S. 86-151.
- Jansen, K., Grundlagen der Tarifpolitik bei der Deutschen Bundespost, Diss. Köln 1968.
- Jansen, P.G., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Gütersloh 1968.
- Jeht, H., Muß das Fernmeldewesen "Hoheitsverwaltung" sein?, in: FAZ Nr. 72 vom 25.3.1968.
- Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966.
- Jochimsen, R./Gustafsson, K., Infrastruktur, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1318-1335.
- Johns, R., Betriebe, öffentliche, in: HdSW, 2. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959, S. 48-59.
- Jürgensen, H., Private und soziale Kosten, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a., Berlin 1963, S. 245-266.
- Jürgensen, H., Kosten, volkswirtschaftliche, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von E. Kosiol, Stuttgart 1970, Sp. 879-883.
- von Kaemmer, W. (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost - Ihre Leistungen und ihre Bedeutung für die Wirtschaft, Frankfurt/M. 1957.
- Kämmerer, L., Der Wandel des Anstaltsbegriffs und die Post, in: ZPF, 15. Jg. (1963), S. 909-913.

- Kämmerer, L., Die Rechtsnatur der Bundespost, in: Archiv PF, 18. Jg. (1966), S. 555-567.
- Kämmerer, L./Eidenmüller, A., Post- und Fernmeldewesen, Kommentar, Frankfurt/M. 1971.
- Kämmerer, L./Lehmann, H., Verwaltungsdienst, Teil 1: Grundlagen des Verwaltungsdienstes, 4. Aufl., Hamburg - Berlin 1967.
- Kaiser, J.H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.
- Kaiser, O., Bewertung der Dienstposten bei der Deutschen Bundespost, in: Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, hrsg. von F. Morstein Marx, Köln - Berlin - Bonn - München 1968, S. 295-316.
- Kapp, K.W., Sozialkosten, in: HdSW, Bd. 9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 524-527.
- Kapp, K.W., Social Costs and Social Benefits - A Contribution to Normative Economics, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschafts-politischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a., Berlin 1963, S. 183-210.
- Kast, F.E./Rosenzweig, J.E., Organization and Management, New York 1970.
- Keinhorst, H., Die normative Betrachtungsweise in der Betriebswirtschaftslehre, Berlin 1956.
- Keller, Th., Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, in: HdF, 2. Bd., 2. Aufl., hrsg. von W. Gerloff und F. Neumark, Tübingen 1956, S. 161-202.
- Kelman, H.C., Manipulation of Human Behavior: an Ethical Dilemma for the Social Scientist, in: The Planning of Change, ed. by W.G. Bennis, K.D. Benne, R. Chin, 2nd edition, London - New York - Sydney - Toronto 1970, S. 582-595.
- Ketzsch, E., Die Betriebserhaltung der Unternehmung und die Grenzen ihrer Zweckentsprechung, Berlin 1969.
- Kinder, K., Die sogenannten Sondervermögen des Bundes in finanzwissenschaftlicher Sicht, Diss. Köln 1967 (Zitierweise: Sondervermögen).
- Kinder, K., Der Einfluß der öffentlichen Meinung, in: Archiv PF, 20. Jg. (1968), S. 560-563 (Zitierweise: Öffentliche Meinung).
- Kirsch, W., Gewinn und Rentabilität, Ein Beitrag zur Theorie der Unternehmungsziele, Wiesbaden 1968.
- Kirsch, W., Entscheidungsprozesse, 3. Bd.: Entscheidungen in Organisationen, Wiesbaden 1971.
- Kirsch, W., Zur Problematik "optimaler" Kapitalstrukturen, in: ZfB, 38. Jg. (1968), S. 881-888.
- Kirsch, W., Die Unternehmungsziele in organisationstheoretischer Sicht, in: ZfbF, NF, 21. Jg. (1969), S. 665-675.
- Kiöbler, H., Wirtschaftlichkeitsrechnungen, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 476-485.

- Klatt, S., Die ökonomische Bedeutung der Qualität von Verkehrsleistungen, Berlin 1965.
- Klein, S., Telefon im Auto - ein teurer Spaß, in: SZ Nr. 97 vom 23.4.1971.
- Klüber, H., Monopolbetriebe und Leistungsabbau, in: Kommunalwirtschaft, Jg. 1968, S. 49-52.
- Klupp, R., Ein weiterer Vorschlag zur 5-Tage-Woche, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 193.
- Knies, K., Der Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857.
- Koch, H., Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsrechnung, Wiesbaden 1970.
- Kohl, W., Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im deutschen Postwesen, in: JdP, 9. Jg. (1959), Windsheim/Mittelfr. 1960, S. 64-95.
- Kohl, W., Der Postzeitungsdienst in neuer Sicht, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 623-625.
- Kommission Deutsche Bundespost (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (PostVerfG), o.O. 1970.
- Konow, K.-O., Zur Problematik der Beförderungspflicht im Eisenbahnverkehr, in: ZfV, 41. Jg. (1970), S. 152-163.
- Kosiol, E., Kostenrechnung, Wiesbaden 1964.
- Kosiol, E., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Wiesbaden 1968.
- Kowitz, A., Die Rechtsform und die wirtschaftliche Unternehmungsform der Bundespost, in: ZPF, 4. Jg. (1952), S. 11-13.
- Krebs, Th., Verkehrsrecht und Verkehrswirtschaft, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1960.
- Krebs, Th., Verkehrsrecht und Verkehrswirtschaft, Nachtrag, Berlin - Heidelberg - New York 1966.
- Krömmelbein, G., Leistungsverbundenheit im Verkehrsbetrieb, Berlin 1967.
- Kroll, R., Das Leistungsziel als Verhaltensdeterminante von Bankunternehmungen der öffentlichen Hand, Berlin 1968.
- Küsgen, W./Gerbeth, P. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch des Postwesens, Berlin 1927.
- Kuhn, E., Das Post- und Fernmeldewesen und die Europäische Wirtschaftsintegration, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 279-281.
- Kuhn, E., Betrachtungen zu den "Grundsätzen für staatliche Preisregelungen" aus der Sicht der DBP, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 612-616 (Zitierweise: Betrachtungen).
- Kuhn, E., Wirtschaftliche und soziale Aspekte des technischen Wandels in der BRD, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 308-316.
- Kuhn, T.E., Public Enterprise Economics and Transport Problems, Berkeley - Los Angeles 1962.

- Lang, M., Post und Versandhandel, in: JdP, 17. Jg. (1967), Bad Windsheim 1967, S. 125-166.
- Larbig, P., Ordnung des Omnibusverkehrs, in: JdP, 7. Jg. (1956/57), Windsheim/Mittelfr. 1957, S. 223-239.
- Laserre, G., Gewinn, Unternehmung und Allgemeininteresse, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 36. Jg. (1967), S. 479-516.
- Leber, G., Gründung der Deutschen Datelgesellschaft für Datenfernverarbeitung mbH, in: Bulletin Nr. 62 vom 6.5.1970, S. 582-583.
- Leber, G., Kann die Post auch Bankier sein?, in: Wirtschaftswoche, 24. Jg. (1970), H. 48, S. 72-74.
- Leber, G., Unternehmensverfassung für die Bundespost, in: Bulletin Nr. 104 vom 4.8.1970, S. 1013-1014 (Zitierweise: Unternehmensverfassung).
- Leber, G., Notwendige Reform der Deutschen Bundespost, in: Bulletin Nr. 149 vom 30.10.1970, S. 1573-1580 (Zitierweise: Reform).
- Leffson, U., Cash Flow - weder Erfolgs- noch Finanzierungsindikator, in: Aktuelle Fragen der Unternehmensfinanzierung und Unternehmensbewertung, Festschrift für K. Schmaltz, hrsg. von K.-H. Forster und P. Schuhmacher, Stuttgart 1970, S. 108-127.
- Lehmann, H., Verwaltungsdienst, Teil 2: Postverwaltungsdienst, 3. Aufl., Hamburg - Berlin 1965.
- Leisner, W., Privatinteresse als öffentliches Interesse, in: Die öffentliche Verwaltung, 23. Jg. (1970), S. 217-223.
- Lennertz, J., Einfluß des Ausbaugrades und Benutzungsgrades nachrichtentechnischer Einrichtungen auf die Gesamtwirtschaft, Köln - Opladen 1958.
- Lennertz, J., Der moderne Nachrichtenverkehr als Mittel wirtschaftlicher Integration, in: Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters, hrsg. von P. Berkenkopf, Düsseldorf 1961, S. 172-193.
- Lindblom, C.E., The Intelligence of Democracy - Decision Making through Mutual Adjustment, New York - London 1965.
- Linden, W., Grundzüge der Verkehrspolitik, Wiesbaden 1961.
- Lingnau, W., Wie ist der Post zu helfen?, in: FAZ Nr. 63 vom 16.3.1966.
- Lohmann, H., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 4. Aufl., Tübingen 1964.
- Lompe, K., Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1966.
- Long, N.E., The Administrative Organization as a Political System, in: Concepts and Issues in Administrative Behavior, ed. by S. Maillick/E.H. van Ness, 2nd printing, Englewood Cliffs/N.J. 1963, S. 110-121.
- Lose, H., Verkehrsplanung für wirtschaftsschwache Regionen, Bad Godesberg 1969.

- Maetz, R., Welchen Wert hat die "Organisationseinheit der DBP" und welchen Nutzen ziehen die einzelnen Dienstzweige der DBP daraus?, in: ZPF, 6. Jg. (1954), S. 1020-1024.
- Mag, W., Grundfragen einer betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie, Köln - Opladen 1969.
- March, J.G./Simon, H.A., Organizations, 8th printing, New York - London - Sydney 1966.
- Maunz, Th., Deutsches Staatsrecht, 16. Aufl., München 1968.
- Maunz, Th., Der Rechtsbestand des Postverwaltungsgesetzes, in: Archiv PF, 20. Jg. (1968), S. 541-559.
- Mausner, K./Kühn, D., Die neue Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 625-631.
- Mayntz, R., Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg 1963.
- Mayntz, R., Organisationsziel, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 1255-1261.
- Meckel, H./Kronthaler, O., Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen und die Deutsche Bundespost, Frankfurt/M. - Bonn 1967.
- Meffert, H., Betriebswirtschaftliche Kosteninformationen, Wiesbaden 1968.
- Mehler, F., Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik, Berlin 1970.
- Meier, A., Die Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost, in: Archiv PF, 22. Jg. (1970), S. 567-577.
- Meierrose, R., Wirtschaftsrechtliche und wirtschaftspolitische Grundfragen aus dem Vergabewesen der Deutschen Bundespost, in: JdP, 7. Jg. (1956/57), Windsheim/Mittelfr. 1957, S. 116-148.
- Meinhold, H., Öffentliche Wirtschaft und Marktwirtschaft, in: Grundfragen der öffentlichen Wirtschaft, Stuttgart 1954, S. 27-47.
- Meissner, H.G., Zur Frage der Zielsysteme bei Unternehmen, in: Arch.f.ö. u.fr.U., Bd. 9 (1968/69), S. 68-74.
- Messner, J., Der Funktionär, Innsbruck - Wien - München 1961.
- Metz, G., Wesen und Aufgaben der Betriebe des öffentlichen Wirtschaftsbereichs, Diss. Mannheim 1960.
- Minde, J., Mitbestimmung und Mitverantwortung im öffentlichen Dienst, vervielfältigter Vortrag (1968).
- Mitbestimmung im Unternehmen, Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung (Mitbestimmungskommission) - sog. Biedenkopf-Bericht -, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/334 vom 4.2.1970.
- Moews, D., Zur Aussagefähigkeit neuerer Kostenrechnungsverfahren, Berlin 1969.
- Molitor, B., Soziale Marktwirtschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jahr (1958), Tübingen 1958, S. 57-75.

- Molitor, B., Öffentliche Wirtschaft und Privatisierung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5. Jahr (1960), Tübingen 1960, S. 77-98.
- Morkel, A., Politik und Wissenschaft, Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967.
- Müller, E., Die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung der Deutschen Bundespost, in: JdP, 10. Jg. (1960), Windsheim/Mittelfr. 1961, S. 204-268 (Zitierweise: Ergebnisrechnung).
- Müller, E., Die Verwirklichung wirtschaftspolitischer Grundsätze im Bereich der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 4. Jg. (1952), S. 848-851.
- Müller, E., Allgemeines und Grundsätzliches zur betriebswirtschaftlichen Ergebnisrechnung der DBP, in: ZPF, 12. Jg. (1960), S. 105-118.
- Müller, E., Die Ergebnisse der Leistungs- und Kostenrechnung der DBP für 1964, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 2-15.
- Müller, E., Hinweise zur Leistungs- und Kostenrechnung der DBP mit den Ergebnissen für 1965, in: ZPF, 19. Jg. (1967), S. 46-61.
- Müller, E., Die Leistungs- und Kostenrechnung der DBP mit den Ergebnissen für 1966, in: ZPF, 20. Jg. (1968), S. 8-18.
- Müller, H., Staatliche Preisenkung bei öffentlichen Aufträgen, Köln - Berlin - Bonn - München 1970.
- Müller, J.H., Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969.
- Müller-Armack, A., Soziale Marktwirtschaft, in: HdSW, 9. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 390-392.
- Müller-Groeling, H., Maximierung des sozialen Gesamtnutzens und Einkommensgleichheit, Köln - Berlin - Bonn - München 1965.
- Napp-Zinn, A.F., Verkehrswissenschaft, Heidelberg 1968.
- Napp-Zinn, A.F., Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, in: Handbuch der Öffentlichen Wirtschaft, Bd. 1, Stuttgart 1960, S. 207-227.
- Neuburger, A., 10 Jahre Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost 1954-1964, in: Archiv PF, 17. Jg. (1965), S. 291-653.
- Neumann, L., Die Gewinnung der Ziele für die Beratung, in: Arch.f.ö.u.fr.U., 9. Bd. (1968/69), S. 25-32.
- Nicolaisen, D., Regionalpolitisch orientierte Verkehrsplanung im Ballungsraum, Göttingen 1968.
- Niggel, A., Postverkehrsgesetze des Deutschen Reiches, 3. Aufl., Stuttgart 1928.
- Niggel, A., Deutsches Postrecht, 2. Aufl., Berlin 1931.
- Oefftering, H.M., Aufgaben der Unternehmensführung, Frankfurt/M. - Bonn 1961.

- Oefftering, H.M., Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn im Wandel, Teil I: Vom Bundesbahngesetz 1951 bis zum Verkehrspolitischen Regierungsprogramm für die Jahre 1968 bis 1972, in: Die Verwaltung, 3. Bd. (1970), S. 441-466.
- Oehler, R., Finanzen und Rentabilität der Deutschen Reichspost (1900-1927), Leipzig 1929.
- Oettle, K., Unternehmerische Finanzpolitik, Stuttgart 1966 (Zitierweise: Finanzpolitik).
- Oettle, K., Verkehrspolitik, Stuttgart 1967.
- Oettle, K., Kommunale Interessen an der Industrieansiedlung und die Aufgabe ihrer ordnungspolitischen Beeinflussung, in: Gemeindegewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, hrsg. von L. Mülhaupt und K. Oettle, Göttingen 1965, S. 157-210.
- Oettle, K., Grundlagen und Systeme des betrieblichen Rechnungswesens, Sonderdruck aus: Zentrallehrgang 1967, hrsg. von der Studienstiftung der Verwaltungsleiter deutscher Krankenanstalten e.V., Bd. 17, Kulmbach o.J. (Zitierweise: Grundlagen).
- Oettle, K., Die Komplementarität staatlicher und kommunaler Verkehrspolitik, in: Lampert, H./Oettle, K., Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1968, S. 43-64 (Zitierweise: Komplementarität).
- Oettle, K., Kriterien der Finanzierung öffentlicher Betriebe, in: Tätigkeitsbericht der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 1966/67, Berlin 1968, S. 15-36 (Zitierweise: Kriterien der Finanzierung).
- Oettle, K., Die Dienstbereitschaft in einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: Dienstleistungen in Theorie und Praxis, Festschrift für O. Hintner, hrsg. von H. Linhardt u.a., Stuttgart 1970, S. 16-36.
- Oettle, K., Eigenwirtschaftliche Wegenetze? - Kritische Anmerkungen zum Wegkostenbericht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 15. Jahr (1970), Tübingen 1970, S. 139-162 (Zitierweise: Wegenetze).
- Oettle, K., Ziele, Mittel und Orientierungshilfen der Gebührenpolitik, in: Der Gemeindehaushalt, 63. Jg. (1962), S. 217-224 und S. 241-245 (Zitierweise: Gebührenpolitik).
- Oettle, K., Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg. (1964), S. 25-33 und S. 49-57 (Zitierweise: Eigenkapitalausstattung).
- Oettle, K., Voraussetzungen und Folgen einer unternehmungsweisen Führung der Deutschen Bundesbahn, in: BFuP, 16. Jg. (1964), S. 385-404.
- Oettle, K., Die gegenwärtige Bedrängnis der Deutschen Bundesbahn in öffentlich-wirtschaftlicher Betrachtung, in: BFuP, 18. Jg. (1966), S. 74-100, S. 143-164 und S. 200-222 (Zitierweise: Bedrängnis).

- Oettle, K., Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 241-259 (Zitierweise: Zielsetzungen).
- Oettle, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 19. Jg. (1966), S. 442-446.
- Oettle, K., Zur Aufgabenteilung im öffentlichen Personen-Nahverkehr, in: Kommunalwirtschaft, Jg. 1967, S. 90-96 (Zitierweise: Aufgabenteilung).
- Oettle, K., Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1967), S. 193-226 (Zitierweise: Rechtsform).
- Oettle, K., Grundirrtümer moderner Verkehrspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 47. Jg. (1967), S. 555-560.
- Oettle, K., Ökonomismus und Rationalität in der Verkehrspolitik, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 15. Jg. (1968), S. 95-110.
- Oettle, K., Kategorien des gegenwärtigen öffentlichen Bedarfs, in: Der öffentliche Haushalt, 10. Jg. (1969), S. 1-19.
- Oettle, K., Verantwortung und Gefährdung der wissenschaftlichen Berater im Verkehrswesen, in: ZfV, 42. Jg. (1971), S. 27-37 (Zitierweise: Berater).
- Oettle, K., Die Aufgabe der Finanzplanung, in: Unternehmensplanung, hrsg. vom Kolleg für Unternehmensführung im Institut für Unternehmenspolitik an der Universität Stuttgart, Frankfurt/M. 1969, S. 47-53.
- Oettle, K., Das finanzielle Gleichgewicht als unternehmerisches Problem, vervielfältigtes Manuskript, München Juni 1971.
- Oettle, K./Thiemeyer, Th., Thesen über die Unterschiede zwischen privat-unternehmerischen und öffentlich-wirtschaftlichen Zielen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 5-7 (Zitierweise: Zielthesen).
- Oettle, K./Thiemeyer, Th., Thesen über die Unterschiede zwischen privater Absatzpolitik und öffentlicher Angebotspolitik, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 37-41 (Zitierweise: Thesen zur Angebotspolitik).
- Oettle, K./Thiemeyer, Th., Thesen über Kriterien der Finanzierung öffentlicher und privater Unternehmen, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 77-79 (Zitierweise: Finanzierungthesen).
- Ohm, H., Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Bd. I: Systematisch-theoretische Grundlegung, 2. Aufl., Berlin 1965.
- Olbertz, K., Was soll nun aus der Post werden?, in: HB Nr. 64 vom 1.4.1971.
- Olson, M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.
- Organisationserlaß des Bundeskanzlers - Neufestlegung der Zuständigkeit für verschiedene Aufgabenbereiche im Zuge der Regierungsbildung, in: Bulletin Nr. 140 vom 18.11.1969, S. 1199 (Zitierweise: Organisationserlaß).
- Orth, S., Die Post, Starnberg 1967.
- o.V., Ab 1975: Nahverkehrsbereiche im Fernmeldewesen, in: industrie und handel, 27. Jg. (1971), S. 341.

- o.V., Arbeitsgruppe des BPM soll Wegfall der Samstagszustellung prüfen, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 413.
- o.V., Auftragskürzung der Post hat Folgen, in: SZ Nr. 295 vom 10.12.1970.
- o.V., Auftragsvergabe der Deutschen Bundespost, in: Bulletin Nr. 143 vom 12.11.1968, S. 1253.
- o.V., Aus dem Verwaltungsrat - 5. Sitzung des Fünften Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost am 26.2.1971 in Bonn, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 225.
- o.V., Banken fordern gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen bei der Post, in: HB Nr. 100 vom 26.5.1966.
- o.V., Bundespost für monopolistische Gebührenpolitik, in: Bank-Betrieb, 11. Jg. (1971), S. 24-25.
- o.V., Die Ansichten der Wirtschaftsverbände und Wissenschaftler, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 162-164.
- o.V., Die Post der Post, in: FAZ Nr. 67 vom 20.3.1971.
- o.V., Die Post macht den Banken harte Konkurrenz, in: HB Nr. 237 vom 10.12.1970.
- o.V., Die Verschuldung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 18. Jg. (1966), H. 3, S. 3-13.
- o.V., Einheitliche Gestaltung der DB im Schienen- und Straßenverkehr muß erhalten werden, in: Verkehrswirtschaftliche Informationen der GdED (Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands), H. 10-12/1969, S. 26-32.
- o.V., Entscheidung über Postgebühren fällt im Kabinett, in: HB Nr. 41 vom 1.3.1971.
- o.V., Erhebungen zur Personalverteilkartei (PVK) 1971, Verfügung Nr. 110/1971, in: Amtsblatt BpMin, Nr. 21 vom 9.2.1971, S. 340.
- o.V., Fortschritte beim britischen Zwei-Stufen-Postdienst, in: ZPF, 20. Jg. (1968), nach S. 894.
- o.V., Gebührenerhöhungen auf breiter Front, Sachverständige: Geschäftspolitik der Post zu lange manipuliert, in: HB Nr. 20 vom 28./29.1.1966.
- o.V., Gemeindereform und Bundespost, in: Deutsche Sparkassenzeitung Nr. 4 vom 19.1.1971.
- o.V., Hat die Bundespost ein Monopol?, in: Bulletin Nr. 35 vom 25.2.1965, S. 274.
- o.V., Haushaltsplan der DBP für 1970, in: ZPF, 22. Jg. (1970), S. 155.
- o.V., Ist die Deutsche Bundespost ein Monopolbetrieb?, in: Bulletin Nr. 44 vom 4.3.1961, S. 401-402.
- o.V., Kleiner Spareffekt - Die "Auflösung" von fünf Ministerien brachte der neuen Regierung eine gute Presse, der Staatskasse aber kaum Entlastung, in: Der Volkswirt, 23. Jg. (1969), H. 44, S. 20.

- o.V., "Kommission Deutsche Bundespost" nahm ihre Arbeit auf, in:
ZPF, 22. Jg. (1970), S. 3.
- o.V., Kompromiß über höhere Postgebühren, in: SZ Nr. 297 vom 12./13.12.1970.
- o.V., Leber entscheidet: Weiter Postzustellung am Samstag, in: SZ Nr. 307-309
vom 24.-27.12.1970.
- o.V., Lebers Gebührenvorlage abgelehnt, in: SZ Nr. 50 vom 27./28.2.1971.
- o.V., Lieferanten als Kreditvermittler, in: Zeitschrift für das gesamte
Kreditwesen, 19. Jg. (1966), S. 903-904.
- o.V., Mehr Hilfe für die Bundespost, Der Bundestag diskutierte die Finanzlage
der Post und Maßnahmen zu ihrer Sanierung, in: Bulletin Nr. 181 vom
9.12.1964, S. 1669-1672 (Zitierweise: Mehr Hilfe für die Bundespost).
- o.V., Mehr Selbständigkeit für die Bundespost, in: FAZ Nr. 106 vom 9.5.1970.
- o.V., Mit dem Wohlstand wuchs der Wunsch nach dem Telefon, in: Bulletin Nr. 91
vom 25.8.1967, S. 780.
- o.V., Neuere Tendenzen in der Finanzentwicklung der Deutschen Bundesbahn
und der Deutschen Bundespost, in: Monatsberichte der Deutschen Bundes-
bank, 23. Jg. (1971), H. 4, S. 14-24 (Zitierweise: Neuere Tendenzen).
- o.V., Neues Fernmeldeamt in Saarbrücken - Bundespostminister Stücklen
verkündete "Saarbrückener Prinzip" als Grundsatz künftiger Gebühren-
politik, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 355-361.
- o.V., Obergrenze ein Drittel, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft Nr. 9
vom September 1970.
- o.V., Post schröpft Presse und Funk, Gebührenerhöhungen bis zu 500%,
in: SZ Nr. 148 vom 19./20.6.1971.
- o.V., Post soll billigere Konkurrenz erhalten, in: SZ Nr. 33 vom 8.2.1971.
- o.V., Postbedienung an Samstagen, in: Wirtschaftliche Nachrichten der Indu-
strie- und Handelskammer zu Essen, 24. Jg. (1970), S. 468.
- o.V., Postbenutzer unterlegen, in: SZ Nr. 152 vom 26./27.6.1971.
- o.V., Postgebühren im Streit der Meinungen, in: SZ Nr. 291 vom 5./6.12.1970.
- o.V., Postgebühren vor Verwaltungsgericht, in: HB Nr. 114 vom 18./19.6.1971.
- o.V., Postreform: Angst vor der Null, in: Der Volkswirt, 24. Jg. (1970), H. 34,
S. 16-19.
- o.V., Postzustellung am Samstag, in: Oberfränkische Wirtschaft, Jg. 1970,
S. 221.
- o.V., Preistreiberei, in: HB Nr. 120 vom 28.6.1971.
- o.V., Privat-Post, in: HB Nr. 49 vom 11.3.1971.
- o.V., Protest gegen höhere Autotelefon-Gebühren, in: HB Nr. 79 vom 26.4.1971.
- o.V., Rundfunkanstalten kritisieren Gebührenerhöhung der Post, in: SZ Nr. 173
vom 21.7.1971.

- o.V., Seltsames Kostendenken bei der Deutschen Bundespost, in:
Bank-Betrieb, 11. Jg. (1971), S. 103-104.
- o.V., Sitzung des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost, in:
Bulletin Nr. 176 vom 16.12.1970, S. 1935.
- o.V., Schiller für maßvolle Post-Gebührenerhöhungen, in: SZ Nr. 37
vom 12.2.1971.
- o.V., Verabschiedung von Bundespostminister a.D. R. Stücklen -
Einführung seines Amtsnachfolgers Dr. W. Dollinger, in:
ZPF, 19. Jg. (1967), S. 1-7.
- o.V., Verleger bestürzt über Posttarife, in: HB Nr. 118 vom 24.6.1971.
- o.V., Versandhandel fürchtet teure Post, in: HB Nr. 29 vom 11.2.1971.
- o.V., Versandhandel gegen höhere Postgebühren, in: SZ Nr. 41 vom 17.2.1971.
- o.V., Wegen der Postgebühren wird das Kabinett bemüht, in: SZ Nr. 49
vom 26.2.1971.
- o.V., Wirtschaft gegen weitere Einschränkungen im Postdienst, in:
Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Passau, Jg. 1971, S. 150.
- Pack, L., Betriebliche Investition, 2. Aufl., Wiesbaden 1966.
- Paterson, T.T., Management Theory, 2nd impression, London 1969.
- Perridon, L., Die öffentlichen Produktions- und Konsumhaushalte in wirt-
schaftswissenschaftlicher Sicht, in: Verwaltung mit Unternehmen,
Baden-Baden 1968, S. 89-111.
- Peters, G.H., Cost-Benefit-Analyse und staatliche Aktivität, Hamburg 1968.
- Postordnung (PostO) vom 16.5.1963, BGBl. I, S. 341.
- Potthoff, E., Betriebswirtschaftliche und rechtliche Fragen zur Kapitalaus-
stattung öffentlicher Betriebe, in: Betriebswirtschaftliche Information,
Entscheidung und Kontrolle, Festschrift für H. Münstermann, Wiesbaden
1969, S. 275-291.
- Potthoff, E., Öffentliche Betriebe, organisatorische Sonderformen der,
in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 1045-1054 (Zitierweise: Öffentliche Betriebe).
- Potthoff, E., Die Leitungsorganisation in öffentlichen Betrieben, in:
ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 230-240 (Zitierweise: Leitungsorganisation).
- Potthoff, E., Die sekundäre Geschäftsführung der öffentlichen Betriebe, in:
Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1966), S. 136-140.
- Predöhl, A., Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964.
- Prest, A.R./Turvey, R., Cost-Benefit Analysis: A Survey, in: Surveys of
Economic Theory, Vol. III, London - Melbourne - Toronto - New York
1966, S. 155-207.
- Püttner, G., Die öffentlichen Unternehmen - Verfassungsfragen zur wirt-
schaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Bad Homburg - Berlin -
Zürich 1969.

- Rackow, H./Lapp, G. u.a., Handwörterbuch des Postwesens, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1953.
- Rackow, H., Handwörterbuch des Postwesens, Nachtrag zur 2. Aufl., Frankfurt/M. 1956.
- Raffée, H., Kurzfristige Preisuntergrenzen als betriebswirtschaftliches Problem, Köln - Opladen 1961.
- Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, BGBl. I, S. 306.
- Recktenwald, H.C., Die Nutzen-Kosten-Analyse - Entscheidungshilfe der Politischen Ökonomie, Tübingen 1971.
- Recktenwald, H.C. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.
- Rehbein, G., Ökonomische Aspekte des Nachrichtenverkehrs, in: Verkehrsannalen - Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 17. Jg. (1970), S. 348-359.
- Rehbein, G./Wagener, H., Grundlagen der Ökonomik des Transport- und Nachrichtenwesens, 3. Aufl., Berlin 1967.
- Rehbein, G./Wagener, H., Zum Systemcharakter des Transport- und Nachrichtenwesens im gesellschaftlichen Gesamtsystem, in: DDR-Verkehr, 2. Jg. (1969), S. 465-467.
- Reichert, W., Die Bedeutung des Telefons für den ländlichen Raum, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 15. Jg. (1971), H. 2, S. 34-35.
- Reichspostfinanzgesetz vom 18. März 1924 i.d.F. vom 7. Januar 1931, RGBl. I, S. 287.
- Reissermayer, H., Die Betriebsgröße als Problem der Bundespostverwaltung, in: Linhardt, H. (Hrsg.), Betriebsgröße und Unternehmungskonzentration, Berlin 1959, S. 163-182.
- Reissermayer, H., Die Konzentrationsbestrebungen der Deutschen Bundespost in betriebswirtschaftlicher Sicht, in: JdP, 10. Jg. (1960), Windsheim/Mittelfr. 1961, S. 325-374.
- Richter, K.-J., Verkehrsökonomie, Ökonomisch-mathematische Modelle im Transport- und Nachrichtenwesen, 2. Aufl., Köln - Opladen 1969.
- Riebel, P., Die Fragwürdigkeit des Verursachungsprinzips im Rechnungswesen, in: Rechnungswesen und Betriebswirtschaftspolitik, Festschrift für G. Krüger, hrsg. von M. Layer und H. Strebel, Berlin 1969, S. 49-64 (Zitierweise: Verursachungsprinzip).
- Riebel, P., Deckungsbeitragsrechnung, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von E. Kosiol, Stuttgart 1970, Sp. 383-400.
- Riebel, P., Das Rechnen mit Einzelkosten und Deckungsbeiträgen, in: ZfbF, NF, 11. Jg. (1959), S. 213-238.
- Riebel, P., Die Preiskalkulation auf Grundlage von "Selbstkosten" oder von relativen Einzelkosten und Deckungsbeiträgen, in: ZfbF, NF, 16. Jg. (1964), S. 549-612.

- Ritschl, H., Die Besteuerung der öffentlichen Unternehmen, Berlin 1960.
- Ritschl, H., Unternehmungen, öffentliche, in: HdSW, 10. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959, S. 506-518.
- Ritschl, H., Gemeinwirtschaft, in: HdSW, 4. Bd., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1965, S. 331-346.
- Ritschl, H., Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft, in: DÖW, 4. Jg. (1955), H. 5, S. 2-13.
- Rösinger, H.M., Managementsysteme für den Staat, in: Wirtschaftswoche, 25. Jg. (1971), H. 17, S. 69-72.
- Rüfner, W., Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft, Berlin 1967.
- Rupp, H.H., Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühr und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Rechtsgutachten, o.O. o.J. (1971).
- Ryffel, H., Öffentliche Interessen und Gemeinwohl - Reflexionen über Inhalt und Funktion, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen, hrsg. von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1968, S. 13-31.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Im Sog des Booms, Jahresgutachten 1969/70, Stuttgart - Mainz 1969 (Zitierweise: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1969/70).
- Saindl, K., Die Grundlagen der Tarifgestaltung der kommunalen Betriebe, in: Gemeinwirtschaft, Jg. 1969, H. 5, S. 40-44.
- Saindl, K., Zur Wirtschaftlichkeitsmessung in Gemeindebetrieben, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 12. Jg. (1971), S. 19-29.
- Saitzew, M., Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930.
- Sautter, K., Geschichte der Deutschen Post, Teil 3: Geschichte der Deutschen Reichspost (1871-1945), Frankfurt/M. 1951.
- Sax, E., Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 2. Bd.: Land- und Wasserstraßen, Post, Telegraph, Telephon, 2. Aufl., Berlin 1920.
- Schacht, K., Die Bedeutung der Finanzierungsregeln für unternehmerische Entscheidungen, Wiesbaden 1971.
- Schachtner, M., Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand, Ein Beitrag zur Untersuchung der Rationalität öffentlichen Handelns, Diss. Köln 1967.
- Schäfer, E., Die Unternehmung, 7. Aufl., Köln - Opladen 1970.
- Schäfer, E., Grundfragen der Betriebswirtschaftslehre, in: HdW, Bd. I: Betriebswirtschaft, 2. Aufl., Köln - Opladen 1966, S. 9-42.
- Scheda, W., Das Reichspostfinanzgesetz, Berlin 1932.
- Schmalenbach, E., Kostenrechnung und Preispolitik, 8. Aufl., bearbeitet von R. Bauer, Köln - Opladen 1963.

- Schmid, C./Bronner, O., Gemeindevirtschaftsrecht, 8. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1968.
- Schmidt, R.-B., Wirtschaftslehre der Unternehmung, Stuttgart 1969 (Zitierweise: Wirtschaftslehre).
- Schmidt, R.-B., Bemerkungen zu den Grundfragen der Unternehmungspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 10. Jahr (1965), Tübingen 1965, S. 34-54.
- Schmidt, R.-B., Die Instrumentalfunktion der Unternehmung, in: ZfbF, NF, 19. Jg. (1967), S. 233-245 (Zitierweise: Instrumentalfunktion).
- Schmidt, R.-B./Berthel, J., Unternehmungsinvestitionen, Reinbek bei Hamburg 1970.
- Schmidt-Sudhoff, U., Unternehmerziele und unternehmerisches Zielsystem, Wiesbaden 1967.
- Schmitt, W., Die Notstandsgesetze, Bad Honnef 1968.
- Schmitz, B., Die Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen im Lichte des modernen Rechts- und Wirtschaftsstaates, Frankfurt/M. 1966.
- Schneider, D., Investition und Finanzierung, Köln - Opladen 1970.
- Schneider, D., Zielvorstellungen und innerbetriebliche Lenkungspreise in privaten und öffentlichen Unternehmen, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 260-275.
- Schneider, E., Wirtschaftlichkeitsrechnung, 7. Aufl., Tübingen - Zürich 1968.
- Schneider, H., Die Interessenverbände, München - Wien 1965.
- Schneider, H.-J., Investitionen und ihre Finanzierungsproblematik bei der Deutschen Bundespost 1950-1955, Diss. Erlangen 1957.
- Schneider, H.K., Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Th. Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 37-57.
- Schnettler, A., Öffentliche Betriebe, Essen 1956.
- Schnettler, A., Betriebsanalyse, 2. Aufl., Stuttgart 1960.
- Schnettler, A., Betriebsvergleich, 3. Aufl., Stuttgart 1961.
- Schnettler, A., Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, Berlin 1964.
- Schön, H., Auf dem Wege zu einer modernen Fernmeldeordnung, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 385-393.
- Schramke, P., Zur Finanzierung der öffentlichen Unternehmungen, in: Gemeinwirtschaft, Jg. 1968, H. 10, S. 7-9.
- Schubel, K., Die Rechnungsführung der Deutschen Bundespost, Hamburg - Berlin - Bonn 1959.
- Schubel, K., Probleme bei der Finanzierung der Investitionen der Deutschen Bundespost, in: JdF, 9. Jg. (1956/57), Windsheim/Mittelfr. 1957, S. 178-197.

- Schubert, M., Die Post im Zahlungs- und Sparverkehr, Frankfurt/M. 1965 (Zitierweise: Zahlungsverkehr).
- Schubert, M., Die Finanzpolitik der Deutschen Bundespost, in: JdP, 10. Jg. (1960), Windsheim/Mittelfr. 1961, S. 163-203 (Zitierweise: Finanzpolitik).
- Schubert, M., Der Wettbewerb der Nachrichtendienstszweige, in: ZPF, 3. Jg. (1951), S. 313-315 und S. 354-356.
- Schubert, M., Die kultur- und wirtschaftsfördernde Bedeutung der Post, in: ZPF, 4. Jg. (1952), S. 272-275.
- Schüller, H., Probleme der Erfolgsmessung bei bedarfswirtschaftlichen Unternehmen, Göttingen 1959.
- Schüller, H., Zur Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: DÖW, 12. Jg. (1963), S. 19-24.
- Schüller, H., Der Spielraum für eine bedarfswirtschaftliche Preispolitik, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 8 (1966), S. 101-110.
- Schulze, H.-H., Zum Problem der Messung des wirtschaftlichen Handelns mithilfe der Bilanz, Berlin 1966.
- Schuster, F., Postrechtspraxis, 3. Aufl., Goslar 1954.
- Schuster, F., Postrecht, Entscheidungen 1928-1954, Hamburg - Berlin - Bonn 1955.
- Schuster, [. .]/Eckner, [. .], Aufgaben und Befugnisse des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost, in: Archiv PF, 7. Jg. (1955), S. 381-386 (Zitierweise: Aufgaben).
- Schuster, [. .]/Eckner, [. .], Materialien zum Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz), in: Archiv PF, 5. Jg. (1953), S. 403-550.
- Schuster, F./Lütticken, [. .], Die Bundesfernmeldeverwaltung der USA, in: Archiv PF, 3. Jg. (1951), S. 358-457.
- Schwedes, H., Konjunkturpolitik mit Fernmeldeinvestitionen?, Berlin 1971.
- Schwendt, H., Werbung für die Bankdienste und die Anleihen der DBP im Jahre 1970, in: ZPF, 23. Jg. (1971), S. 274-282.
- Schwerna, W., Untersuchungen zur Theorie der Investition, Tübingen 1971.
- Seidel, M., Betriebs- und finanzwirtschaftliche Probleme der Deutschen Bundespost, in: DÖW, 7. Jg. (1958), H. 2, S. 35-38.
- Seidenfus, H.St., Die wissenschaftliche Beratung der staatlichen Verkehrspolitik, in: ZfV, 42. Jg. (1971), S. 13-26.
- Seraphim, H.-J., Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festschrift für L. Erhard, Frankfurt/M. 1957, S. 184-186.
- Shepherd, W.G., Residential Telephone Service in Britain, in: Public Enterprise - Selected Readings, ed. by R. Turvey, Middlesex/England 1968, S. 351-364.

- Sieber, L., Subventionen, Ludwigsburg 1971.
- Siedentopf, H., Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1969.
- Spary, P., Zukunftssicherung durch regionale Strukturpolitik, in: Gewandt, H. (Hrsg.), Die Zukunft des Mittelstandes, Düsseldorf - Wien 1969, S. 109-134.
- Spiess, H., "Rollierende Dienstpläne" ausprobieren, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 166.
- Spindler, K./Schuhmann, H., Die mittlere Wartezeit auf Einrichtung von Fernsprechhauptanschlüssen in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage, in: JdF, 18. Jg. (1967), Bad Windsheim 1967, S. 393-467.
- Spohn, K., Der ökonomische Charakter der "öffentlichen Unternehmung", in: Finanzarchiv, NF, Bd. 12 (1950/51), S. 300-315.
- Spranger, P.-H., Theorie des Nachrichtenverkehrs, Berlin 1961.
- Spree, H.-U., Bei politischen Eingriffen muß der Bund zahlen, in: SZ Nr. 311 vom 29.12.1970.
- Stachels, E., Das Stabilitätsgesetz im System des Regierungshandelns, Berlin 1970.
- Stahle, W.H., Kennzahlen und Kennzahlensysteme als Mittel der Organisation und Führung von Unternehmen, Wiesbaden 1969.
- Statistische Ergebnisse der Deutschen Bundespost 1950-1957, o.O. 1951-1958.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1970, Stuttgart - Mainz 1970.
- Statistische Jahrbücher 1967-1969 der Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegraphenbetriebe.
- Statistische Jahreshefte der Deutschen Bundespost 1958-1968, o.O. 1959-1969.
- Steinmann, H., Das Großunternehmen im Interessenkonflikt, Stuttgart 1969.
- Steinmetz, H., Die staats- und verfassungsrechtliche Stellung der Deutschen Bundespost, in: JdP, 6. Jg. (1955/56), Windsheim/Mittelfr. 1956, S. 18-54 (Zitierweise: Stellung der DBP).
- Steinmetz, H., Das Postverwaltungsgesetz in der Praxis, in: JdP, 7. Jg. (1956/57), Windsheim/Mittelfr. 1957, S. 9-34 (Zitierweise: Postverwaltungsgesetz).
- Steinmetz, H., Die Rechte der Bundespost am Rundfunksendebetrieb, in: Steinmetz, H. (Hrsg.), Bundespost und Rundfunk, Hamburg - Berlin 1959, S. 5-34.
- Steinmetz, H., Für und wider das Postmonopol, in: JdP, 18. Jg. (1968), Bad Windsheim 1968, S. 9-30.
- Steinmetz, H., Aktuelle Probleme des Postwesens, in: ZPF, 9. Jg. (1957), S. 353-364.
- Steinmetz, H., Die Deutsche Bundespost und ihre unternehmerische Aufgabe, in: ZPF, 10. Jg. (1958), S. 265-272.

- Steinmetz, H., Die Deutsche Bundespost in der deutschen Wirtschaft, in: Archiv PF, 13. Jg. (1961), S. 425-431.
- Steinmetz, H., Die Deutsche Bundespost im Schatten des Wohlstands, in: Archiv PF, 18. Jg. (1966), S. 91-197 (Zitierweise: Wohlstand).
- Steinmetz, H., Bundespostminister oder Generalpostmeister?, in: Archiv PF, 19. Jg. (1967), S. 1-23 (Zitierweise: Generalpostmeister).
- Stellungnahme (der Bundesregierung) zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, zu Drucksache V/203 (Zitierweise: Stellungnahme).
- Stenger, C., "Weiter Samstagszustellung!" - Wirklich?, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 35.
- Stenger, C., Anforderungen an moderne Postverfassung noch nicht erfüllt, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 160-162.
- Stenographisches Protokoll der 23. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen am 4.3.1971 in Bonn - Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Postverfassungsgesetzes, Teil I (Zitierweise: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil I).
- Stenographisches Protokoll der 24. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen am 11.3.1971 in Bonn - Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Postverfassungsgesetzes, Teil II (Zitierweise: Stenographisches Protokoll der Anhörung zum PostVerfGE, Teil II).
- Stern, K./Münch, P., Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1967.
- Stobbe, A., Volkswirtschaftliches Rechnungswesen, in: Handwörterbuch des Rechnungswesens, hrsg. von E. Kosiol, Stuttgart 1970, Sp. 1862-1874.
- Stock, K., Paritätische Mitbestimmung, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 36-37.
- Stolber, W., Nutzen-Kosten-Analysen in der Staatswirtschaft, Diss. Erlangen-Nürnberg 1967.
- Strasser, H., Zielbildung und Steuerung der Unternehmung, Wiesbaden 1966.
- Stücklen, R., Die Deutsche Bundespost 1957-1964, Starnberg 1965 (Zitierweise: Bundespost).
- Stücklen, R., Rationalisierung bei der Deutschen Bundespost, in: Schiene und Straße, 16. Jg. (1966), Dortmund 1966, S. 157-168 (Zitierweise: Rationalisierung).
- Stücklen, R., Die Deutsche Bundespost als Wirtschaftsfaktor, in: ZPF, 11. Jg. (1959), S. 721-722.
- Stücklen, R., Alles für den Postkunden - Der technische Fortschritt im Dienst der Bundespost, in: Bulletin Nr. 163 vom 1.9.1960, S. 1589.
- Stücklen, R., Die Nöte der Deutschen Bundespost, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 354-358 (Zitierweise: Die Nöte).

- Stücklen, R., Investiert die Deutsche Bundespost zu viel?, in: ZPF, 17. Jg. (1965), S. 389-394.
- Stücklen, R., Kostendeckung auch bei öffentlichen Dienstleistungen, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 145-148.
- Stücklen, R., Zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 209-215.
- Stücklen, R., Vom Gutachten der Sachverständigen bis zur Gebührenerhöhung, in: ZPF, 18. Jg. (1966), S. 291-301.
- Stücklen, R., Zur Sanierung der Deutschen Bundespost, in: Bulletin Nr. 42 vom 26.3.1966, S. 332-335 (Zitierweise: Sanierung).
- Suhr, D., Fernsprechgebühren - Luxusabgaben auf die Daseinsvorsorge?, in: Der Betriebs-Berater, 23. Jg. (1968), S. 611-613.
- Surén, F.-K., Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik, Bd. II: Gemeindewirtschaftsrecht, Köln - Berlin - München - Bonn 1960.
- Tautscher, A., Die öffentliche Wirtschaft, Berlin 1953.
- Telegraphenwegesgesetz (TWG) vom 18.12.1899, RGBl. I, S. 705.
- Thelen, P./Koch, G./Luxem, E., Deutsche Bundespost, Materialbericht Nr. 16 zu dem Forschungsprojekt "Rationeller Einsatz der menschlichen Arbeitskraft durch soziale und technische Anpassung der Arbeit an den Menschen bei technischer Umstellung" des RKW, o.O. 1968.
- Theoretischer Ausschuß der IFIG (Internationalen Forschungs- und Informationsstelle für Gemeinwirtschaft), Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, Thesenfolge, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 31. Jg. (1962), S. 279-291.
- Thiemeyer, Th., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, Köln - Opladen 1964 (Zitierweise: Grenzkostenpreise).
- Thiemeyer, Th., Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip - Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970 (Zitierweise: Gemeinwirtschaftlichkeit).
- Thiemeyer, Th., Grundsätze einer Theorie der Gemeinwirtschaft, Frankfurt/M. 1970.
- Thiemeyer, Th., Thesen zur Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Thiemeyer, Th., Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, Köln - Opladen 1964, S. 217-234 (zuerst veröffentlicht in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 31. Jg. (1962), S. 81-96).
- Thiemeyer, Th., Vorlage für die Kommission "Finanzierung der öffentlichen Unternehmen" der Internationalen Forschungs- und Informationsstelle für Gemeinwirtschaft, in: Arbeitsbericht 1967 der Forschungsstätte für öffentliche Unternehmen e.V., Köln, S. 12-15 (Zitierweise: Vorlage).

- Thiemeyer, Th., Zur Messung des Erfolges von Gemeindebetrieben, in: Materialien zum Seminar "Wirtschaftlichkeitsmessung in den Gemeinden", veranstaltet vom Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum und dem Österreichischen Städtetag am 27.5.1971, vervielfältigtes Manuskript, Wien 1971, S. 1-21.
- Thiemeyer, Th., Die Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 35. Jg. (1965), S. 545-560.
- Thiemeyer, Th., Im Wechselspiel der Theorie, in: Der Volkswirt, 21. Jg. (1967), Beiheft zu H. 50, S. 5-7.
- Thiemeyer, Th., Kosten als gesellschaftliche Bedeutungsgröße, in: ZfV, 39. Jg. (1968), S. 193-204.
- Thiemeyer, Th., Beiträge zur gemeinwirtschaftlichen Preistheorie, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 9 (1970), S. 109-118.
- Timm, K., Tarifwesen und Tarifpolitik der Deutschen Reichspost, Berlin-Friedenau 1939 (Zitierweise: Tarifwesen).
- Timm, K., Die Rechnungsaufteilung und Kostenzurechnung, in: JdP, Jg. 1939, Berlin-Friedenau 1940, S. 161-175.
- Timm, K., Grundlagen einer organischen Gestaltung des Gebührentarifs für Ferngespräche, in: JdF, Jg. 1953, Windsheim/Mittelfr. 1954, S. 46-123 (Zitierweise: Grundlagen).
- Töpfer, K., Regionalpolitik und Standortentscheidung, Bielefeld 1969.
- Topitsch, E., Über Leerformeln - Zur Pragmatik des Sprachgebrauches in Philosophie und politischer Theorie, in: Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für V. Kraft, Wien 1960, S. 233-264.
- Tuchtfeldt, E., Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. von E. von Beckerath u.a., Berlin 1963, S. 381-398.
- Tuchtfeldt, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. von R. Jochimsen und U.E. Simonis, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 54, Berlin 1970, S. 125-151.
- Ulrich, H., Die Unternehmung als produktives soziales System, Bern - Stuttgart 1968.
- Urban, A., Industrieansiedlung an der Lippe, in: HB Nr. 237 vom 9.12.1968.
- Verband der Postbenutzer e.V. (Hrsg.), Willkür - gesetzlich geschützt? - Eine Dokumentation zum Regierungsentwurf eines Postverfassungsgesetzes und zu den Machtansprüchen der Deutschen Postgewerkschaft, Offenbach 1970.
- Verband Deutscher Posthalter, Geschäftsberichte für 1964-1967 und für 1967-1970.
- Voigt, F., Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems, Berlin 1960.

- Voigt, F., *Theorie der regionalen Verkehrsplanung*, Berlin 1964.
- Voigt, F., *Verkehr*, Bd. II/2: *Die Entwicklung des Verkehrssystems*, Berlin 1965 (Zitierweise: *Entwicklung*).
- Voigt, F./Frerich, J. u.a., *Wirtschaftliche Entleerungsgebiete in Industrieländern*, Köln - Opladen 1969.
- Wächter, H., *Unternehmungs- und Unternehmerziele im sozioökonomischen Feld*, Göttingen 1969.
- Wagner, E., *Völlig postfreier Samstag nicht realisierbar*, in: *Industrie und Handel*, 26. Jg. (1970), S. 532.
- Walb, E., *Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe*, Berlin - Wien 1926.
- Walz, B., *Die statistischen Größenordnungen der DBP in volkswirtschaftlicher Sicht*, in: *ZPF*, 23. Jg. (1971), S. 90-91.
- Weber, W., *Der Bund verdient zuviel an der Post*, in: *Die Zeit* Nr. 11 vom 13.3.1964.
- Wecker, G., *Kostenrechnung im Speditionsbetrieb*, Diss. München 1969.
- Wegmann, G., *Die gemeinwirtschaftlichen Grundsätze in der Tarifpolitik der Deutschen Bundespost*, Heidelberg 1964.
- Weisser, G., *Wirtschaftspolitik als Wissenschaft*, Stuttgart 1934.
- Weisser, G., *Form und Wesen der Einzelwirtschaften*, 1. Bd., 2. Aufl., Göttingen 1949.
- Weisser, G., *Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft*, in: *Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung*, hrsg. von E. Kosiol und A. Paulsen, Berlin 1954, S. 9-40.
- Weisser, G., *Morphologie der Betriebe*, in: *HdB*, 3. Bd., 3. Aufl., Stuttgart 1960, Sp. 4036-4044.
- Weisser, G., *Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat*, in: *Sparkasse*, 81. Jg. (1964), S. 341-362.
- Weisser, G., *Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen*, in: *Arch.f.ö.u.fr.U.*, Bd. 7 (1964), S. 197-205.
- Weisser, G., *Die freigemeinwirtschaftlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft*, 34. Jg. (1965), S. 15-30.
- Weisser, G., *Die Unternehmensmorphologie - nur Randgebiet?*, in: *Arch.f.ö.u.fr.U.*, Bd. 8 (1966), S. 1-48 (Zitierweise: *Randgebiet*).
- Weisser, G., *Quantifizierbares und Nichtquantifizierbares in den Sozialwissenschaften*, in: *WWI-Mitteilungen*, 21. Jg. (1968), S. 173-183.
- Weisser, G., *Unternehmensmorphologie und Einzelwirtschaftspolitik als betriebswirtschaftliche Disziplinen der Sozialwissenschaften*, in: *Arch.f.ö.u.fr.U.*, Bd. 9 (1968/69), S. 1-24.

- Weisser, G., Die Ziele gemeinwirtschaftlicher Unternehmen - Methoden ihrer Festlegung, in: DÖW, 18. Jg. (1969), S. 14-17 (Zitierweise: Ziele).
- Welter, E., Der Staat als Kunde, Heidelberg 1960.
- Wenger, K., Die öffentliche Unternehmung, Wien - New York 1969.
- Wild, B., Infiltrations- und Durchsetzungsmöglichkeiten von Interessen bei unternehmerischen Entscheidungen, Diss. Mannheim 1967 (Zitierweise: Durchsetzungsmöglichkeiten).
- Wild, B., Zur Problematik betriebswirtschaftlicher Entscheidungskriterien, in: BFuP, 21. Jg. (1969), S. 65-75.
- Wild, J., Organisatorische Theorien, Aufbau und Aussagegehalt, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 1265-1280.
- Wild, J., Management-Konzeption und Unternehmungsverfassung, in: Probleme der Unternehmungsverfassung, Gedanken zum 70. Geburtstag von M. Lohmann, hrsg. von R.-B. Schmidt, Tübingen 1971, S. 57-95 (Zitierweise: Management-Konzeption).
- Wilkenloh, F., Grundzüge moderner Managementmethoden und die Möglichkeiten ihrer Anwendung in der öffentlichen Verwaltung, in: Archiv PF, 23. Jg. (1971), S. 99-126.
- Willeke, R., Verkehrspolitik, in: HdW, Bd. II: Volkswirtschaft, 2. Aufl., Köln - Opladen 1966, S. 307-342.
- Wirtschaftlichkeit des Postreisedienstes, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2971 vom 29.5.1968.
- Witte, E., Vertretung des öffentlichen Interesses in der privaten Unternehmung?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 3. Jahr (1958), Tübingen 1958, S. 122-138.
- Witte, E., Analyse der Entscheidung, Organisatorische Probleme eines geeigneten Prozesses, in: Grochla, E. (Hrsg.), Organisation und Rechnungswesen, Festschrift für E. Kosiol, Berlin 1964, S. 101-124.
- Witte, E., Entscheidungsprozesse, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 497-506.
- Witte, E., Das öffentliche Unternehmen im Konflikt widerstreitender Ansprüche, in: Der Volkswirt, 18. Jg. (1964), S. 981-982.
- Witte, E., Die Organisation komplexer Entscheidungsverläufe - ein Forschungsbericht, in: ZfbF, NF, 20. Jg. (1968), S. 581-599.
- Witte, E., Phasen-Theorem und Organisation komplexer Entscheidungsverläufe, in: ZfbF, NF, 20. Jg. (1968), S. 625-647.
- Witte, E., Die Post - ein Modellfall, in: Wirtschaftswoche, 25. Jg. (1971), H. 27, S. 27-29 (Zitierweise: Die Post).
- Witte, E./Hauschildt, J., Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin 1966.
- Wittstock, J., Elemente eines allgemeinen Zielsystems der Unternehmung, in: ZfB, 40. Jg. (1970), S. 833-852.

- Wohlfart, R., Die Gründe für die Befreiung der Deutschen Bundespost von der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer), in: Archiv PF, 21. Jg. (1969), S. 31-43.
- Wolff, H.J., Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), 2. Aufl., München - Berlin 1967.
- von Wysocki, K., Betriebswirtschaftslehre und Staat, in: ZfbF, NF, 18. Jg. (1966), S. 198-219.
- Zahnd, R., Grundfragen der öffentlichen Unternehmung, in: Aktuelle Fragen der Unternehmung, Gedenkschrift für A. Walther, hrsg. von H. Ulrich und F. Trechsel, Bern 1957, S. 195-211.
- Zeiss, F., Rechtsform und Geist öffentlicher Unternehmen, in: DÖW, 4. Jg. (1955), H. 5, S. 35-36.
- Zeiss, F., Neue Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: DÖW, 4. Jg. (1955), H. 6, S. 3-11.
- Zeiss, F., Entwurf zu einem Gesetz über öffentliche Unternehmen, in: DÖW, 4. Jg. (1955), H. 6, S. 18-20.
- Zeiss, F., Das Problem der Rechtsform für öffentliche Unternehmen, in: DÖW, 7. Jg. (1958), H. 4, S. 2-3.
- Zemlin, K.-D., Sachverständige und (oder?) Interessenten, in: Deutsche Post, 23. Jg. (1971), S. 159.
- Zetschke, W., Die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der Konjunkturpolitik, in: Arch.f.ö.u.fr.U., Bd. 3 (1957), S. 97-123.
- Ziegler, R., Organisation, informale, in: HWO, Stuttgart 1969, Sp. 1094-1103.
- Zimbehl, A., Ein "Hauch von Reform" - Der Regierungsentwurf zur neuen Postverfassung, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Nürnberg, 27. Jg. (1971), S. 268-269.
- Zimmermann, K., Zur Frage der Ertragsfähigkeit der Deutschen Bundespost, in: WWI-Mitteilungen, 18. Jg. (1965), S. 19-24.
- Zinn, K.G., Allgemeine Wirtschaftspolitik als Grundlegung einer kritischen Ökonomie, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1970.
- Zundel, R., Der Bummeltrick - Beamtenrechte und Beamtenpflichten, in: Die Zeit Nr. 47 vom 22.11.1968.
- Zurhorst, B., Die Alleinrechte der Deutschen Bundespost im Lichte der Wettbewerbsordnung der Wirtschaft, in: JdP, 19. Jg. (1969), Bad Windsheim 1969, S. 267-281.

Von verschiedenen Dienststellen der Deutschen Bundespost erhielt der Verfasser wertvolle Informationen; insbesondere hatte er mehrfach Gelegenheit, mit Angehörigen der Bundespost über Probleme, die im Rahmen dieser Arbeit auftraten, zu diskutieren. Es sind insbesondere zu nennen die Gespräche mit:

Herrn Banzer, Oberpostrat bei der Oberpostdirektion München,
am 23.7.1970 (in München);

Herrn Beck, Ministerialrat im BPM, Bonn, am 17.2.1971 (in Bonn);

Herrn Dr. Friedmann, Oberpostdirektor im BPM, Bonn,
am 12.11.1969 (in München);

Herrn Dr. Herrmann, Abteilungspräsident im Posttechnischen Zentralamt,
Darmstadt, am 18./19./20.9.1968 (in Darmstadt);

Herrn Kißler, Oberpostrat im Posttechnischen Zentralamt, Darmstadt,
am 18./19./20.9.1968 (in Darmstadt) und am 13.5.1970 (in München);

Herrn Kretschmann, Ministerialdirigent im BPM, Bonn, am 2./3.3.1971
(in Buch/Ammersee);

Herrn Schöll, Ministerialrat im BPM, Bonn, am 17.2.1971 (in Bonn).

Außerdem dankt der Verfasser für schriftliche Auskünfte verschiedener
Referate des BPM, insbesondere für die Schreiben

vom 31.7.1970 (Zahlenmaterial aus dem Bereich der Deutschen Bundespost);

vom 5.8.1970 (Auskunft zur Aufgliederung der Tätigkeitsbereiche der
Bundespost in Alleinbetriebs- und Konkurrenzbereiche);

vom 7.9.1970 (Stellungnahme zum Problem der sogenannten politischen
oder betriebsfremden Lasten).

Auch den in der Bundespost vertretenen Gewerkschaften ist der Verfasser
für schriftliche Auskünfte zu Dank verpflichtet, und zwar insbesondere der

Christlich-Demokratischen Postgewerkschaft für das Schreiben vom 8.7.1971,
und dem

Deutschen Postverband für das Schreiben vom 24.6.1971.

Lebenslauf

Am 11. Juli 1941 kam ich in Magdeburg/Elbe als drittes Kind des kaufmännischen Angestellten Eduard Orlik und seiner Frau Gerda Orlik, geb. Schneider, auf die Welt. Im Frühjahr 1943 zogen wir nach Würzburg, wo wir Anfang 1945 ausgebombt wurden. Danach lebten wir bis 1949 in Üttingen, einem Dorf in der Nähe von Würzburg, wo ich im Herbst 1947 in die Grundschule kam. Nach unserem Umzug nach Stuttgart im März 1949 besuchte ich zunächst die dortige Kräherwaldschule und trat im September 1951 in das Dillmann-Gymnasium in Stuttgart ein, wo ich im März 1960 die Reifeprüfung ablegte.

Vom April 1960 bis zum März 1961 diente ich in der Bundeswehr. Daran schloß sich eine zweijährige kaufmännische Lehre bei der Kodak AG in Stuttgart an, die im März 1963 mit der Kaufmannsgehilfenprüfung endete. Außerdem unterzog ich mich im Frühjahr 1963 der staatlichen Übersetzerprüfung für die englische Sprache.

Im Sommersemester 1963 begann ich an der Universität Tübingen mit dem Studium der Betriebswirtschaftslehre. Mit dem Wintersemester 1964/65 wechselte ich an die Universität Mannheim (Wirtschaftshochschule) über, wo ich im Oktober 1967 die Prüfung für Diplom-Kaufleute ablegte.

Vom 1. Dezember 1967 bis zum 31. Dezember 1968 war ich am Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Verkehrsbetriebslehre und Öffentliche Wirtschaft der Universität Mannheim bei Professor Dr. Karl Oettle beschäftigt, und zwar zunächst als geprüfte wissenschaftliche Hilfskraft und später als Verwalter einer wissenschaftlichen Assistentenstelle. Seit dem 1. Januar 1969 bin ich Verwalter der Dienstgeschäfte eines wissenschaftlichen Assistenten an dem von Professor Dr. Karl Oettle geleiteten Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft der Universität München.

München, 18. Oktober 1971

Günter Orlik

